Fall 2000
No. 79

Commentary

a **CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE** publication

POTENTIAL FOR DOMESTIC INSTABILITY IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE MEDIUM-TERM (2001-2006)

Michael Szonyi

Commentary reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.

Introduction

While the official Chinese media continue to trumpet the triumphal successes of Chinese reform, some Chinese analysts are drawing attention to reform's dramatic negative consequences. Outside observers should take notice. Ma Licheng and Ling Zhijun's 1998 exposé *Jiaofeng* (*Crossed Swords*) describes the attacks on reform by the so-called 'Old Leftists', the last surviving proponents of the planned economy. Though the Old Leftists themselves have little credibility in China today, their criticism of rising inequality, corruption, foreign influence and moral decay has struck a chord with many Chinese readers. He Qinglian's *The Pitfalls of Modernization*, published the previous year, goes an important step beyond reactionary rant. While supporters of reform both inside and outside China had always said there would be difficulties during the course of reform, He argues that the roots of corruption and inequality lie in the reform process itself, that the problems are far more serious than anyone is willing to admit, and that they may ultimately undermine economic, political and social order. These two works by authors inside the People's Republic of China provide a useful point of entry into discussion of the country's medium-term security issues.[1] Much Western analysis ignores the potentially

[1] Ma Licheng and Ling Zhijun, *Jiaofeng: dangdai Zhongguo sanci sixiang jiefang shilu* (Crossed Swords: A True Account of Three Periods of Ideological Liberation in Contemporary China)(Beijing: Jinri Zhongguo, 1998); He Qinglian, *Xiandaihua de xianjing: dangdai Zhongguo de jingji shehui wenti* (The Pitfalls of Modernization: Social and Economic Problems of Contemporary China)(Beijing: Jinri Zhongguo, 1997). He's ideas are updated in a recent and even more pessimistic article, 'Dangdai Zhongguo shehui jiegou yanbian de zongtixing fenxi' (An Overall Analysis of Contemporary China's Social Structural Evolution), in *Shuwu* (Bookstore), 2000 no. 3.

destabilizing consequences of the reform process. This article will discuss some of the major challenges to Chinese stability for the period 2001-2006, paying particular attention to analysis emerging from within China. Many factors could lead to varying degrees of domestic instability in the PRC in this period, including dissatisfaction with economic change, ethnic separatism, and religious ideology. While leadership and succession issues, tensions between the civilian leadership and the army, and the commitment to recover Taiwan may contribute to the overall uncertainty, challenges to stability are less likely to come from the political domain.

The Negative Consequences of Reform

While economic reform was and will continue to be both necessary and beneficial to many segments of society, the last decade of reform has created a host of new problems. These present new challenges to the legitimacy of the ruling Chinese Communist Party (CCP), to its leaders, and to social order.

In the 1980s, decollectivization and decentralization in agriculture and industry led to increases in household incomes across China. Most everyone benefited from reform. By the early 1990s, though, the productivity gains made possible when individual households were allowed to make their own decisions and reap the benefits of their own hard work had mostly been exhausted. The agricultural boom slowed. On the industrial side, the collectively owned Township-Village Enterprises (TVEs), which drove much of the growth of the earlier period by expanding low-end manufacturing, also began to reach the limits of what can be accomplished without larger scale and more advanced technology. Excessive and arbitrary taxation and embezzlement deepened the rural slowdown. Since the early 1990s, rural incomes have stagnated and even declined.

According to He, the economic boom of the 1990s has been mostly urban driven, and results mainly from the plundering of state assets by millions of state officials, managers of state-owned enterprises (SOEs) and their immediate families. The extension of reform from agriculture to the SOEs led to a process that has been labeled 'the privatization of profits and socialization of losses', whereby managers and local officials bought the more efficient parts of an enterprise themselves, or sold them to their friends. The collective enterprises had traditionally been responsible for providing employees and their families with a wide range of social benefits, including housing, welfare, pension and other benefits. The residual enterprise that remained after its most productive parts had been privatized is much less well equipped to provide these benefits, all of which have been eroded.[2]

Thus reform has led not to solid institution-building or the equitable redistribution of collective property, but rather to the personal enrichment of power-holders of the old system. In the last decade, moreover, political considerations rather than the marketplace have driven much of China's investment in infrastructure and productive capacity, further skewing economic development. According to Nicholas Lardy of the Brookings Institution, China's banks continue to channel vast sums into SOEs, not because these businesses can make efficient use of the money but because the banks' political masters tell them to do so.[3] The bureaucrats don't

---

[2] See Edward Steinfeld, *Forging Reform in China: The Fate of State-owned Industry* (Cambridge: Cambridge University Press 1998).

[3] Nicholas Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution* (Washington DC: Brookings Institution Press 1998). The banking system was reorganized in 1999 to deal with the problem, but it is too early to tell how effective this reform will be.

really expect that bank loans will turn China's rusting factories around. Rather, they fear that, if they are allowed to go bankrupt, laid-off workers will take to the streets.

The result has been rising inequality, rising unemployment, and rising dissatisfaction. The World Bank reports that urban households earn on average 2.5 times what rural households earn. When benefits such as housing, pensions, and insurance are included, the ratio rises to 4 times. There are serious and growing regional disparities. Per capita gross domestic product in Shanghai and other coastal regions is ten times that of the poorest provinces in the interior.[4] At about three per cent, official unemployment in China is remarkably low. But this figure is misleading because rural unemployment or underemployment is notoriously difficult to measure, and large numbers of urban workers have been laid-off (*xiagang*) but remain on the administrative rolls of their employer. Some analysts estimate that the number of real urban unemployed is as high as twenty million. To this estimate must be added the tens of millions of rural migrants – China's so-called floating population – who have come to the cities looking for work, but are captured by statisticians only if they find work.[5] Real unemployment is also unevenly distributed across regions, with the highest levels in the northern provinces, where the economy continues to be dominated by loss-making state-owned enterprises.

All of these problems can be expected to worsen in the period 2001-2006. As the Chinese economy becomes more capital intensive, unemployment pressures will increase, and further reform will make it harder, not easier, for the economy to absorb the growing surplus workforce. Accession to WTO, likely by the end of 2000 or early 2001, will further intensify these problems. China's leaders have long known that short-term pain, in the form of unemployment and displacement, is necessary in the interest of long-term growth. WTO is seen as the catalyst for that short-term pain. But by lowering import barriers against agricultural and industrial goods, membership will increase the pressure on China's farmers and industrial workers, millions more of whom will be thrown out of work or driven off farms that cannot compete in the global market. State-owned enterprises currently employ some 70 million people, who support over 200 million dependents. Roughly half of these enterprises operate in the red now, and that proportion is sure to rise after WTO accession. Unable to support SOEs with soft credit indefinitely, the state will be forced to choose to back the most competitive, and let the others cease operations. Even official Chinese sources are beginning to acknowledge that unemployment will rise dramatically in the years ahead. One Ministry of Agriculture official openly mentioned the figure of 200 million surplus labourers in a publication for Chinese overseas.[6] In a recent survey of urban residents in China, 21.6% identified unemployment and layoffs as the most significant social

[4] See World Bank, *Sharing Rising Incomes: Disparities in China* (Washington DC: World Bank 1997)

[5] The frequently cited figure of 100 million for the floating population is, however, often misunderstood. It is defined as those persons living in places other then the location identified on their household registration. It thus includes not just unemployed migrants, but also people who have found permanent employment and effectively settled in urban areas.

[6] Wen Tiejun, China and the WTO: WTO and China's Agriculture, Rural Villages and Farmers', Huasheng Bao, included in Hua Xia Wen Zhai, 457, 31 December 1999.

problem they faced, the most of any single issue.[7] The research of Wang Shaoguang, of the Chinese University of Hong Kong, suggests that the displacement and restructuring of further economic reform will only intensify existing urban/rural and regional disparities.[8]

Rising economic inequalities and hardship are certain to drive rising emigration, a matter of great concern to Canadians. It is generally not the poorest of China's poor who emigrate illegally. Rather, it is members of families whose expectations were raised in the early stages of reform, but who have been disappointed by subsequent developments. These people, many of whom live in coastal regions, have felt further pressure as large numbers of internal migrants from poorer parts of China come to the coast looking for work, thereby depressing local wage levels. Thus the uneven course of Chinese development is leading to both internal and international migration, as people try to take advantage of economic differentials within China and between China and other countries.[9]

New (and old) Challenges to the Regime

The political implications of the problems anticipated for the next stage of reform are significant. The most important political support of the CCP has always been farmers and industrial workers, precisely the two groups which stand to lose the most. Under Deng Xiaoping's leadership, the CCP abandoned collectivism and egalitarianism as the basis of regime legitimacy, substituting rapid economic development and rising income for all. But the former is proving difficult to sustain, and in any case it is no longer obvious that it leads to the latter.

The regime's greatest fear must be the bottom-up challenge of endemic and accelerating pattern of urban and rural mass protest. Over 100 000 mass demonstrations were reported to the government in 1999; the real number is surely many times higher. Various types of grievances send people to the streets in China today. In the cities, the most important include the closure of bankrupt state-owned enterprises and resulting layoffs; unpaid wages, privatization of housing which involves eviction from public housing and levels of compensation inadequate for purchase of a private home, and other erosions of social welfare. In May, students at Beijing University, long a touchstone for the national sentiments, demonstrated against the unsafe campus environment after the rape and murder of a fellow student. In rural areas, people demonstrate and riot against excessive taxation, government failures to pay for procured products, land disputes, corruption and embezzlement by local officials, and manipulation of village elections. Rural and urban residents protesting against government closures of investment funds for illegal activity have been particularly outspoken because they believed that the state actively promoted and guaranteed the investment funds. Over one

---

[7] Yuan Yue et al, 'Shiji zhi jiao Zhongguo gongzhong guanzhu de shige wenti' ('Ten Concerns of Chinese citizens at the turn of the century') in Ru Xin et al ed, *2000 nian shehui lanpishu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (2000 Social Bluebook: Analyses and Forecasts of Social Trends in China) (Beijing: Shexui kexue wenxian, 2000).

[8] Wang Shaoguang, 'Openness, Distributive Conflict, and Social Insurance: The Social and Political Implications of China's WTO Membership', unpublished paper, 2000.

[9] See Jack Goldstone, 'A Tsunami on the Horizon? The Potential for International Migration from the People's Republic of China', in Paul Smith, ed., *Human Smuggling: Chinese Migrant Trafficking and the Challenge to America's Immigrant Tradition* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 1997); Li Minghuan, "To Get Rich Quickly in Europe!' - Reflections on migration motivation in Wenzhou" in Frank Pieke and Hein Mallee, *Internal and International Migration: Chinese Perspectives* (Richmond: Curzon, 1999)

hundred mass demonstrations related to investment funds are said to have occurred in the upper Yangtze city of Chongqing alone.

Three aspects of the demonstrations are noteworthy. First, they are occurring throughout China, in both rich and poor areas, because there are dissatisfied people everywhere. In a single week of January 2000, there were reports of anti-government protests in Guangdong's Zhongshan county, close to Hong Kong and one of China's richest counties, and in impoverished Shanxi in the north.[10] Second, the scale of the protests is large and growing. In the northern province of Liaoning, over twenty thousand miners demonstrated in February 2000 against inadequate payoffs when their bankrupt mine shut down. In May, five thousand steelworkers demonstrated, also in Liaoning. Media reports suggest the People's Liberation Army is increasingly being called upon to restore order. Rural protests are also growing in scale. In January 1999, over five thousand villagers near the Hunan capital of Changsha were dispersed by police after gathering to demonstrate against taxes and corruption.[11]

Third, despite their size and intensity, the demonstrations are narrowly focused on specific economic grievances, and there is no coordination or organization linking separate protests. Thus, popular expressions of dissatisfaction will probably not become regime-threatening in the period 2001-2006. They would become much more worrying if their demands broadened to include political change, if a coordinating organization emerged, or if they become serious enough that the leadership feels compelled to distract popular feeling by manipulating nationalism, perhaps through aggressive action against Taiwan, discussed below.

The many people who have suffered the negative consequences of recent reform are also highly receptive to the appeal of religious and spiritual movements. The supporters of *falun gong* (Wheel of the Law) are predominantly urban poor and middle-class, many of them elderly. They have seen one of the most remarkable systems of free public medicine and pensions in the developing world wiped away just as they begin to need it most. One of *falun gong*'s great attractions is that followers believe it offers a cheap alternative route to healing. *falun gong* is the most prominent of the new religious groups because it appears to be national in scope, and well organized, and because of the state's campaign against it. Reports estimate that tens of thousands of *falun gong* followers have been detained nation-wide. But several other new religious movements across the country have also been suppressed by the state in the last year.[12] Underground Christian churches have also grown in adherents in recent years; some reports put their membership at over ten million Catholic and thirty million Protestant, and members of these churches face frequent if sporadic

[10] 'Police-Civilian Clash Leaves One Dead, Three Seriously Wounded in Zhongshan City', Hong Kong Ming Pao, FBIS-CHI-2000-0110; 'Shanxi Villagers Beat, Injure 22 Bailiffs, Hong Kong Ming Pao', FBIS-CHI-2000-0113.

[11] '1000 Protest in Shaanxi, 100 in Jiangsu', Hong Kong AFP , FBIS-CHI-99-016.

[12] These groups, which like *falun gong* are mostly based on traditional Chinese breathing and meditation exercises known as *qigong*, include the *Mentuhui* (Church of Disciples) in Qinghai, the *Guogong* (National *qigong*) in Sichuan, the *Cibeigong* (Compassion *qigong*) in Hubei, and the nation-wide *Zhonggong* (Chinese *qigong*).

persecution.[13]

The government of the PRC's recent harder line against unauthorized religious movements is due not only to the fact that apocalyptic cults have threatened political rule repeatedly in the past, nor because, drawing adherents from those who have lost out from recent reforms, these groups threaten the legitimacy of a regime which is dedicated to economic development; it is also because these groups enjoy what the economic demonstrators do not: popular support, and tightly-knit organization. The current generation of Chinese leaders are too young to have fought in the struggles against the Japanese and Chiang Kai-shek's Nationalists (KMT), but they are well aware that the CCP came to power on the basis of organized popular mobilization to unacceptable conditions. The real and perceived overseas connections of *falun gong* and the underground Christian churches only intensify the political leadership's fear of them.

Lastly, the negative consequences of economic reform also shape the ongoing issue of ethnic separatism. Here too, internationalization of the issues complicates matters. Though there has been some unrest in Inner Mongolia, the main foci of ethnic separatism in China continue to be Xinjiang and Tibet. In both regions, economic reform and modernization has led to development, but not necessarily to the benefit of the indigenous ethnic groups. A recent report by the independent PRC scholar Wang Lixiong identifies a large number of programs as 'showcases of modernization' (*xiandaihua biaoyan*), which serve the interests of political and military control, Han immigrants, and a small number of Tibetan cadres, while not improving the lives of ordinary Tibetans.

Unrest continues to simmer among ethnic Tibetans; there were several bombings by Tibetan separatists in 1996; a riot among political prisoners in 1998 in which some reports say as many as ten Tibetans were killed, and in late 1999 a massive demonstration by supporters of a detained religious leader which also ended in bloodshed. Wang believes that there is little possibility of a resolution of the tension. In the early 1980s, the CCP tried to adopt a more liberal approach to Tibet, but found that the result was stronger support for the Dalai Lama and greater nationalist sentiment. By the late 1990s, the CCP had returned to a hard-line approach, blaming external forces including the Dalai Lama for all social unrest in Tibet.[14]

In Xinjiang too, ethnic separatist unrest continues. Since large riots in Yining in 1997, which left ten dead by Chinese accounts and over one hundred dead according to overseas Uygur organizations, there have been recurring reports of separatist demonstrations and bombings. Most recently, Uygur separatists have been blamed for a May 2000 attack on Chinese diplomats in the Kyrgyz capital of Bishkek in which one Chinese died.[15] Many Uygurs have been sentenced to execution or long

---

[13] These estimates appear in United States Department of State, *Annual Report on International Religious Freedom for 1999: China*. Underground churches must be distinguished from the state-authorized churches. The Research Directorate of the Immigration and Refugee Board has prepared a number of reports on the treatment of unregistered churches and their members, including Response to Information Request CHN33002.EX (October 1999), CHN33638.EX (February 2000)

[14] The long-term danger of environmental degradation, an issue beyond the limited scope of this paper, are nowhere more serious than in Tibet. For details, see Nicolino Strizzi and Robert T. Stranks, 'The Security Implications of China's Environmental Degradation', CSIS *Commentary* 67 (1996).

[15] 'Chinese delegation member killed in Bishkek', Moscow Interfax, FBIS-SOV-2000-0526.

prison terms for separatism and criminal activities such as robbery and murder, but the links between organized crime and ethnic separatism, if any, are unclear.[16] As in Tibet, there is an international dimension to the problem of Uygur separatism. The Chinese government publicly blames 'foreign forces hostile to China' for fomenting unrest, a formulation which usually refers to the United States, but in this case also probably refers to sympathetic groups in Central Asian states, Turkey, and elsewhere. Some Russian reports link Uygur extremists to militant Chechens and to the Taleban. Building on ongoing collaboration, in August 1999, the Shanghai Five, China and its neighbours to the northwest, Kazakhstan, Kyrgzstan, Tajikstan and Russia, signed the Bishkek Declaration on cooperation against cross-border crime, terrorism and separatism. This commitment was then reinforced at the 2000 meeting of the Shanghai Five in Dushanbe, but precisely what the parties have agreed to do remains unclear.

Unrest due to ethnic separatism is likely to continue or grow in the next five years, especially if reform is seen as improving the lives of Han immigrants at the expense of indigenous groups. But the fundamental basis of the separatist movement is not economic, it is rooted in the desire by Tibetans and Uygurs to enjoy greater political and cultural autonomy and even independence. Thus the PRC's new Western development initiative will do little to dampen separatism. The CCP has for some years been promoting strong nationalist sentiment as a possible alternative basis for regime legitimacy should the current basis for legitimacy, the commitment to rapid economic development and rising incomes for all, prove unsustainable. This, and China's determination to recover Taiwan, make it virtually impossible to yield to separatist movements on the question of autonomy. Since Beijing seems willing to use whatever force is deemed necessary to suppress dissent, in which decision it probably enjoys the general support of most Han Chinese, there is little chance that separatist movements will succeed. Interestingly, as with the economic unrest discussed above, unrest in Tibet and Xinjiang remains highly focussed on three issues: demands for greater religious freedom, protests against discrimination, and ethnic separatism. There is little evidence to date of organization linking activists. Indeed, overseas Uygur organizations insisted that even the massive riots of 1997 were 'spontaneous', 'unexpected', and were not organized by political groups.[17]

State Responses Constrained

Responses to all of these problems are constrained by the structural weaknesses of the Chinese state. In the 1950s and 1960s, the Chinese state was a relatively powerful state, largely in control of the economy and able to mobilize the populace through a complex system of social control. Badly shaken by the Great Leap Forward and the Cultural Revolution, by the mid 1970s, while the Chinese state was still nominally very powerful, it controlled an economy that was badly deficient and enjoyed little popular legitimacy.[18] Since 1978, the lifting of restrictions on employment and residence

[16] In the absence of more convincing evidence, Chinese assertions of links between separatists and organized crime should be taken with a grain of salt, as such explanations are obviously in part politically motivated and self-serving, since they absolve the PRC and its government of any responsibility for unrest.

[17] 'AFP Reports Ethnic Rioting in Xinjiang', Agence France Presse, FBIS-CHI-97-028.

[18] Indeed, these are some of the major reasons why Deng Xiaoping decided to initiate major reforms. I am grateful to an anonymous reviewer at CSIS for pointing this out.

and the collapse of a social welfare system that effectively tied citizens to the work units and communes to which they had been assigned have seriously eroded its system of control. More importantly, the rapid economic growth of the last two decades, growth which occurred primarily outside of the state sector, the rudimentary nature of the nascent taxation system, and the increasing power of local and regional governments to retain the taxes they collect have drastically reduced the fiscal abilities of the central government. In 1980, Chinese government expenditures amounted to about 14% of GDP. By 1997, government expenditures as a percentage of GDP had fallen to 8%. This compares to a figure of 18% in the developing world aside from China and India, 19% in low and middle income countries, and 31% in the high income countries.[19] In other words, the Chinese state is impoverished, ill-equipped to extract revenues from the economy, and thus unable to take strong action to alleviate the concerns of the populace, through redistribution, guided development, or other measures.

The state's power to contain instability is also severely limited by the endemic corruption of its officials. This corruption ranges from the pilfering of state assets (discussed above) and misuse of state funds to graft, smuggling and other illegal activities.[20] A number of high-profile cases in 2000 indicate that the government is taking the problem seriously. But corruption is so pervasive that dealing with it will be extremely challenging, if only because those involved will interfere with investigation and prosecution, and because too much attention to the pervasiveness of the problem further undermines the legitimacy of the regime. He Qinglian argues that anti-corruption efforts have become nothing more than tools to increase personal power at the expense of or to launch political struggles against those accused of corruption.[21] Corruption has also severely limited the state's ability to enforce compliance even from its own constituent parts, especially the military and local officials. While corruption itself may pose a threat to stability in that it fuels popular discontent, this more general erosion of legitimacy and authority is ultimately more worrying. The declining legitimacy of the CCP also limits the possible options for dealing with discontent. Unable to make claims on people's loyalty for the sake of the common good, the state is forced increasingly to rely either on violent suppression, or, in the case of economic protest, on its limited capacities to buy off protesters, for example by paying back-wages to SOE employees and increasing subsidies to laid off workers. There are obvious limitations to both of these approaches, and neither addresses the root causes of the problems. Thus corruption and the erosion of government legitimacy are themselves important potential sources of instability, which the state seems powerless to quell.

All of the concerns discussed above can be expected to worsen in the years ahead, as the transition to full involvement in the world economy plays out. Moreover, they are interconnected in complex ways. For example, deepening economic reform may strengthen the popular legitimacy of the regime, but at the same time it offers new opportunities for corruption,

[19] *World Development Indicators 2000* (World Bank: 2000), 228-30.

[20] A *People's Daily* report cited in *The Economist* provides an official figure of 120 billion *yuan* (approximately CDN$20 billion) in misused state funds, equivalent to 20% of central government revenue. 'Honeycomb of corruption', *The Economist*, 8-4-2000.

[21] He Qinglian, 'Dangdai Zhongguo shehui jiegou yanbian de zongtixing fenxi' (An Overall Analysis of Contemporary China's Social Structural Evolution), in *Shuwu* (Bookstore), 2000 no. 3.

and new potential for economic dislocation. Thus the challenges facing the Chinese state defy simple solution. It will be unable to resolve the underlying factors causing domestic stability during 2001-2006. It follows therefore that the Chinese state can be expected to continue to act firmly against any manifestations of those underlying factors, be they demonstrations rooted in economic or political dissatisfaction, or persuasive religious ideology, in order to ensure that these expressions of popular discontent do not snowball, develop inter-connections, and thus become threatening to the regime.

The Possibilities for Political Reform

A group of Chinese intellectuals who might be called 'neo-statist', among whom Hu Angang of the Chinese Academy of Sciences is the most prominent, have emerged in the last few years, and seem to have the ear of some top government leaders.[22] They argue that the Chinese state's problems require a twofold solution. First, the state must strengthen its ability to redistribute the gains of economic reform. Second, it is necessary to institutionalize government.[23] This means stabilizing the leadership, making government more efficient, more accountable, and less arbitrary. The implication would seem to be that political reform is necessary. Indeed, in a recent survey of academic and government researchers, 32% identified lagging political reform as the chief constraint on China's economic and social development in the first decade of the twenty-first century.[24] But this group has been understandably vague about the specifics of how this reform should be accomplished. This comes as no surprise, since the central government has recently launched a crackdown against liberalism, known as the 'Three Stresses campaign'. The campaign has already cost two prominent members of the Chinese Academy of Social Sciences and an influential newspaper editor their jobs. Introducing the campaign to local cadres, Jiang Zemin said, "We absolutely cannot implement the West's model of bourgeois democracy. If we do, chaos in China is inevitable."[25] The existing level of unrest only reinforces the convictions of senior leaders that it is absolutely essential to maintain tight control in order to push through tough policies, the ultimate benefits of which will only become clear to the general populace in the long term. As will be discussed below, the apparent successors to the current senior leadership show no indication of diverging from the commitment to strict one-party control.

Given that the senior leadership has ruled out the

---

[22] Personal communication with senior economic adviser to the PRC government.

[23] The term neo-statist is taken from Joseph Fewsmith. Hu Angang's ideas are most fully expressed in his *Zhongguo fazhan qianjing* (The Future of Chinese Modernization) (Hangzhou: Zhejiang renmin, 1999). A brief summary of these ideas appears in his 1999 article 'Zhizai cuijin jingji fazhan de Zhongguo zhengzhi gaige', translated as 'The Aim of Political Reform in China is to Promote Economic Development', in *The Chinese Economy, Vol. 32, no.5 (Sept.* 1999).

[24] The author of a report on the poll, a member of the Institute of Sociology of the Chinese Academy of Social Sciences, writes, 'The poll indicates that these experts consider lagging political reform to be the chief constraint China faces in the first decade of the new century... This shows that the experts expect... that the serious current problems can be ameliorated or resolved through political reform. Political reform has great significance for putting the whole of society onto a healthier and more orderly development path'. Lu Jianhua, 'Mianlin xinshiji tiaozhan de Zhongguo' ('China facing the challenges of the twenty-first century'), in Ru Xin et al ed, *2000 nian shehui lanpi shu*, 114.

[25] Ibid. Interestingly, this phrase was not carried in the official Xinhua account of the speech. 'Jiang Zemin on 3 Stresses Education', Xinhua, FBIS-CHI-2000-0220.

possibility of serious political reform, there remain three possible paths to democratic reform. The first is the gradual extension of village level democratization upwards through the political hierarchy. After early experiments, the principle of democratic election of village leadership was written into the political report of the Fifteenth Central Committee of the CCP in 1997, and enshrined in law by the National People's Congress the following year. With the first village elections in Guangdong in 1999, village elections were in place in every province, and some villages had held as many as three rounds of elections. Foreign observers have been increasingly impressed with the fairness of election procedures, though some sources such as the Hong Kong Centre for Human Rights and Development continue to report problems such as restrictions on the voters' list and ballot-stuffing. While direct elections are making a real difference in the lives of rural Chinese, their significance should not be overestimated. Candidates must still be approved by local party and government officials, and direct elections are held only at the level of village leader and the lowest level of People's Congresses, the township. At every level at and above the township, elections are a mere formality, as even senior Chinese political observers admit.[26] There is little prospect of the upward extension of direct elections, and no indication in the senior leadership of a willingness to discuss reforms that would undermine the overall leadership of the CCP. Even liberal intellectuals like the former Vice President of the Chinese Academy of Social Sciences Liu Ji concur that universal suffrage and multi-party politics will not be appropriate for China until the level of education and economic development has been raised considerably, a process that could take more than two generations.

The second possibility is the emergence of organized political opposition to the CCP. This is unlikely. The dissident movement is weak and isolated. The Chinese Democracy Party appears to have been effectively crushed by the sentencing of its three co-founders and some twenty other members to long jail terms since 1998.[27] No other organization within China has appeared to take its place. The most prominent political dissidents are all in exile abroad, and deep divisions between them prevent the emergence of a united challenge to the regime.

Many of those, both inside and outside China, who favour granting China membership in WTO argue that continued economic development will lead inevitably to political reform, along the lines of the Little Tigers such as South Korea and Taiwan. In their view, rising income and greater interaction with the Western world will create and mobilize a new middle class in China. The power of this class will eventually weaken the CCP's monopoly on political power, and lead to democratic political reform. Recently, some influential Chinese analysts have argued that developments in China are following a rather different course, one that will leave China resembling certain Latin American countries, with wealth highly polarized and little prospect of meaningful democracy. They argue that a nascent middle class was indeed forming in China in the 1980s. But in the 1990s, this group was squeezed out and forced lower down the social and economic hierarchy by a *nouveau riche* class of government officials, state-owned enterprise managers, and their relatives and friends. They are a classic rent-seeking group, in the sense that they pursue

---

[26] Kang Xiaoguang, 'Develop Democracy and the Rule of Law -- the Chinese Government's Long-Term Action in Rebuilding Its Legal Foundation', Ta Kung Pao, FBIS-CHI-1999-0730.

[27] 'China Democracy Party Calls for Political Reform', Agence France Presse, FBIS-CHI-1999-0412.

benefits arising from the difference between free-market prices and the higher prices that result from continued state regulation and interference in the economy. This new intermediary stratum between the state and the populace arose out of an exchange of power for wealth, in the sense that they made use of their political power to obtain economic wealth. To return to He Qinglian's arguments introduced at the beginning of this paper, this means that China's widespread corruption is an integral part of the economic reform process itself, not a temporary by-product. Because the wealth of this new group depends on their access to power, they should not be expected to provide a base of support for efforts towards political change that would undermine that access; rather, they will fight such efforts vigorously. A second factor limiting the potential for political reform is the increasing level of labour unrest, discussed above. The new middle class in China, be they private entrepreneurs or successful managers of SOEs, are employers of labour. Economically motivated unrest threatens their economic position, and so rather than forming alliances with labour groups, as some theories of democratic transition would predict, they are more likely to support continued authoritarianism in the interests of stability.[28] This is not to say that reforms will not continue in other areas, such as strengthening the rule of law or of the National People's Congress, but simply that the current trends do not indicate a shift to multi-party politics, or a government directly responsible to an electorate, in the next five years.

In sum, pressure for political reform will probably not be a major source of instability in the period. The forces calling for reform from outside the state are weak and divided, and the state seems willing to exert whatever force is necessary to suppress them. Meaningful political reform from the top down seems highly unlikely. The current senior leadership can actually be seen as a force for stability, in that it can be expected to continue to stifle any and all challenges to its rule.

[28] See the articles in *Zhanlue yu guanli* (Strategy and Management), 5 (1998), especially Sun Liping, Li Qiang, Shen Yuan, 'Zhongguo shehui jiegou zhuanxing de zhong-jin-qi qushi yu yinhuan' translated as 'Major trends and hidden concerns in China's Social-Structural Transformation for the Short- and Mid-Term Future' in *The Chinese Economy*, 32.3 (1999). David Zweig provides a similar and persuasive argument in 'Undemocratic capitalism: China and the Limits of Economism.' *The National Interest* 56 (1999).

Instability from Within the State

The issue of succession by the 'fourth-generation' leaders will dominate elite politics in China in the run-up to the Sixteenth Central Committee (16th CC) of the Chinese Communist Party in 2002. This will involve transitions in state, party, and military leadership. There appears to be a broad consensus in favour of continued economic reform and against any political reform, as well as a recognition of the importance of not adding needlessly to the pressures for instability at this crucial time, that would mitigate against a difficult or contested leadership succession. The current plan is for Jiang Zemin to step down from his position as President at some time prior to the 16th CC, from his position as General Secretary of the Party at the 16th CC, and from his position as Chairman of the Central Military Commission at some point between the Sixteenth and Seventeenth Central Committee, scheduled for 2007, after which he will continue to wield some power as a behind the scenes leader, in the manner of Deng Xiaoping. The number-two man in the party hierarchy, Politburo member Li Peng, is unpopular, and also beyond the mandatory retirement age of 70. Number-three man Premier Zhu Rongji has so far

indicated his intention to retire from politics in 2002, though there have been some calls for him to be given the top job in the NPC.

So who will replace Jiang? Hong Kong analysts identify several men as the Warrior-Attendants (*jingang*) of the fourth-generation leaders, among whom Vice President Hu Jintao and Guangdong Party Secretary Li Changchun are the most prominent.[29] Zeng Qinghong, an old associate of Jiang Zemin, now head of the Organization Department of the CCP Central Committee, has also been mentioned as a possible successor. These contenders for fourth-generation leaders have a number of things in common. Most were trained as engineers, most are committed to continued market reform, and all are united in their opposition to political reform that would challenge the primacy of the CCP. At the moment, Hu Jintao is widely tipped as Jiang's most likely successor. With his appointment to the Politburo in 1992, as Vice President of the PRC in 1998, and Vice Chairman of the Central Military Commission in 1999, Hu now holds top positions in party, state, and army, though he is thought to lack a strong power base in any of these organizations. His policy inclinations are mostly unclear. He first came to the attention of Western observers in 1989, when as Party Secretary in Tibet he oversaw the suppression of separatist demonstrations. In 1999, he served as chief spokesman after the NATO bombing of the Chinese embassy in Belgrade. He has said nothing to suggest he supports political reform, and has indicated no clear economic platform.

A number of factors might interfere with Hu's smooth succession to Jiang Zemin. First, Jiang Zemin may try to remain in control. Given the mixed results of reform, Jiang may be tempted to hold on to power in order to secure his historical legacy, perhaps seeking to make measurable progress on the Taiwan issue (discussed below). Concerned that without Jiang's support the development of Shanghai may be jeopardized, powerful Shanghai officials are said to have asked him to stay on until 2007.[30] There is a two-term constitutional limit on the Presidency, which in Jiang's case will expire in 2003, but there are no similar limitations on the key offices of Party General Secretary or Chair of the Central Military Commission. If Jiang does choose to stay on, there is probably little Hu or anyone can do to stop him. Second, there are Hu's personal limitations. Both his role in Tibet and his inexperience in economic policy may make it difficult for him to move into the position of supreme leader. Third, there are possible rivals. The popular Li Changchun is the only member of the fourth generation with any political flair. Having gained most of his experience in the northeast, Li was sent to tame unruly Guangdong, a posting that many thought would kill his national career. Should he succeed at eliminating corruption, tax evasion and other unregulated activity there, he could be a candidate to succeed Zhu Rongji as Premier, but his current absence from national politics makes it unlikely that he could challenge Hu for top position. A more likely challenger is Zeng Qinghong, who enjoys the support of the powerful Shanghai faction. The need to defuse a head-on clash between Hu and Zeng might further encourage Jiang Zemin to stay on in some positions until the 17th Central Committee in 2007.

Since its establishment in 1949, the PRC has undergone

---

[29] Others include State Council Vice-Premier Wu Bangguo, and Politburo member Wen Jiabao. See Ding Wang, *Hu Jintao: Beijing ershiyi shiji lingxiu* (Hong Kong: Celebrities, 1999).

[30] Willy Wo-lap Lam, 'Shanghai factor in leadership battle', *South China Morning Post*, 17/5/2000.

two major transitions in leadership, from Mao to Deng in the late 1970s and from Deng to Jiang in the early 1990s. Both provide insight into the upcoming third transition. Given the broad consensus on economic reform of the whole fourth generation leadership, the chances of a tumultuous transition, along the lines of the overthrow of the Gang of Four, seem slim. But those who hold high office in the buildup to the transition are not necessarily secure. Jiang Zemin was never mentioned as a possible successor to Deng until 1989, when the predicted successors were undone by the Tiananmen massacre, either because like Zhao Ziyang they had opposed the ultimate government line, or because like Li Peng they became associated with the massacre. Deng turned to Jiang because he was untainted by the events of 1989. Thus should economic or political unrest build dramatically at any point in the next two years, and the current leadership feel compelled to suppress that unrest with force, the leadership succession would become much more unpredictable.[31] But on balance this outcome seems unlikely. With some qualifications, it is more probable that the civilian leadership will remain largely united, and thus it is a factor for stability, not instability.

The People's Liberation Army

Informed analysis of any issue connected to the People's Liberation Army (PLA) is extremely problematic in the absence of much objective data. Our picture of the relationship between the army and the civilian leadership is particularly murky. The fallout from the order to the PLA to divest itself from the economy is unclear; senior generals Liu Huaqing and Zhang Zhen are known to have retired but retain much influence behind the scenes; tensions between Jiang Zemin and the current senior generals over such issues as budget and the use of force against Taiwan are obvious.

Many analysts believe that the PLA has basically been pushed out of national political decision-making as a result of Jiang's consolidation of power, the absence of any PLA leader of real national stature (unlike Liu and Zhang Zhen, the current senior generals Chi Haotian and Zhang Wannian owe their positions to Jiang, and cannot outshine him on the basis of a revolutionary past), and the rising professionalism of the military. Two developments are cited in support of this argument. First, there has been no PLA leader on the Standing Committee of the Politburo since 1997. Second, in 1998 President Jiang and Premier Zhu succeeded in forcing the PLA to give up its lucrative business empire, in return for a one-time payout and an ongoing budget increase.[32]

On the other hand, there is some question of how far the PLA has really been pushed out of politics. Even without a formal presence, the informal influence of senior generals, even retired ones, is undeniable. There has also been considerable resistance to the divestiture order, and more importantly, there is little that the civilian leadership seems able to do to enforce compliance. Ellis Joffe of the Hebrew University of Jerusalem argues that there are important underlying reasons not to dismiss the PLA's political influence prematurely. While Jiang has successfully consolidated his power, military support for him is not axiomatic or immutable, as it was for Mao or Deng. He has no military background, revolutionary credentials or long-standing connections. PLA support for

[31] The foregoing discussion relies heavily on the analysis of Willy Wo-lap Lam, associate editor of Hong Kong's South China Morning Post.

[32] 'PLA chief accepts $47b Payout', *South China Morning Post*, 9/10/1998.

him, or his successors, is conditional on the maintenance of social stability, a nationalist policy, and basic military demands for the budget support that will enable military modernization to be effected. Should these conditions not be met, military support could be transferred to an opponent. While no middle-aged PLA general has real national stature, neither will Jiang's civilian successor. Finally, while the professionalization of the Chinese army has made its institutional separation from party and state clearer, it has also made the military more unified, and hence provides a stronger potential power base for defying the civilian leadership.[33]

While there is no doubt that specific issues such as dissatisfaction over the handling of divestiture and allocations to military spending have something to do with civil-military tensions, it is probably also true that these tensions are shaped by the larger civil-military dynamic. The PLA may be exploiting disagreements, particularly over issues where it has a legitimate say such as Taiwan and defence spending, so as to increase PLA influence over policy-making today, leadership succession tomorrow, and the budget. So long as the party leadership can maintain domestic stability, and it was suggested above that it can, then it can nip army opposition in the bud by increasing its budget for modernization and maintaining a hard line against Taiwan. Thus civil-military tensions should not seriously threaten Chinese stability in the period 2001-2006. There seems to be no prospect of a real military challenge to the primacy of the CCP.

The Taiwan Issue

The level of tension across the Taiwan Straits has fluctuated dramatically in recent years. While it rose with the release of China's White Paper on Taiwan and the election of Chen Shui-bian as President of the Republic of China (ROC) in March 2000, Chen's subsequent more moderate mainland policy seems to have brought the level of tension back down again. An invasion of Taiwan and the tremendous national and regional instability that would result is not imminent, but not necessarily for the reasons usually given. Western analysts who claim military action against Taiwan is unlikely usually do so with the argument that the PRC's military forces are inadequate to support a full-blown blockade and invasion, especially if the United States became involved as a consequence of ambiguities in the U.S. Taiwan Relations Act or as a result of coverage of Taiwan by any U.S. regional Theatre Missile Defense (TMD) system. But a review of China's history of using military force suggests that this argument is flawed. Historically, the PRC has a pattern of using force even when the overall military balance is unfavourable, in order to achieve surprise and administer a strong psychological or political shock, and thereby persuade their adversary to acquiesce in a new *status quo*. Force has also been used to create a crisis, in order to probe intentions, weaken the resolve of the enemy, or create problems between the enemy and its allies.[34] Thus just because the military balance of power is not in China's favour does not mean it will not risk an attack.

There are indications that at least some elements in the Chinese leadership favour an attack. Hong Kong sources report growing hawkishness since early 2000, as the likelihood of peaceful reunification is perceived to

---

[33] Ellis Joffe, 'The political angle - new phenomena in party-army relations,' in Larry Wortzel, ed, *The Chinese Armed Forces in the Twenty-first Century* (Carlisle PA: Strategic Studies Institute, 1999).

[34] Mark Burles, Abram N. Shulsky, *Patterns in China's Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings* (Santa Monica: Rand, 2000).

be diminishing, and Taiwan's *de facto* independence is increasingly confirmed simply by the passage of time. Jiang Zemin appears to be under growing pressure to authorize military measures. PLA Generals are participating in Politburo discussions, and there is rumoured to be a five to seven year timetable for reunification. Chinese media report substantive military preparation, and editorials in leading newspapers like the *People's Daily* and *People's Liberation Army Daily* indicate growing impatience with Taiwan and a growing conviction that the use of force may be inevitable.[35] The Hong Kong media has recently claimed that PLA leaders currently favour an attack strategy very much in keeping with the historical pattern of the use of force, and also shaped by NATO successes in Kosovo. It would involve a short and rapid campaign of surgical air strikes and short-range ballistic missile attacks to destroy military facilities and civilian infrastructure, forcing the ROC to acquiesce to reunification on China's terms.[36] The plan is attractive for several reasons. Ballistic missiles is the one area where China enjoys a definite advantage over Taiwan. Its navy is inadequate for a sustained blockade of Taiwan, and it is not clear how its army would fare in a full-scale invasion. Moreover, Chinese military planners believe the United States would be less likely to open hostilities in the absence of a full military occupation.

But despite the historical and recent evidence on the Chinese willingness to use force, there are deeper factors that in the period 2001-2006 will probably limit Chinese military action. Since the 1980s, China's top strategic advisers have been working with a strategic model based on the notion of comprehensive national power (*zonghe guoli*) (CNP), that is, a combination of diplomatic, military, and economic power.[37] China's overarching goal is to become a 'medium-sized great power' by 2050. Economic and industrial development are the keys to achieving this goal. This means continuing economic reform and if at all possible maintaining good relations with neighbouring countries and the United States. Attacking Taiwan would have enormous political and economic costs, threatening foreign investment and access to markets.[38] At a minimum, the flow of investment from Taiwan, which has been one of the largest investors in China in the 1990s, would surely dry up. Chinese planners concur with the general view that a strong modern military is impossible without a strong modern economy.[39] A recent Pentagon report concludes that the chance of Beijing taking major military action against Taiwan in the next decade is slim. 'In initiating a military conflict with Taiwan, Beijing would run the risk of jeopardizing both its continued economic development and its political standing.'[40] Beijing has other

---

[35] See for example 'PRC Shows 1st Signs of Impatience With Taiwan's Chen', Agence France Presse, FBIS 2000-04-07.

[36] 'Dual edge to 'liberation' timetable', *South China Morning Post*, 1/3/2000.

[37] One classic expression of this model is Huang Shuofeng, *Zonghe guoli lun* (On comprehensive national power)(Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 1992).

[38] Hong Kong media report that teams of advisers are already working on how to handle an anti-Chinese embargo, and on providing legal rationales for the use of force. 'Dual edge to 'liberation' timetable', *South China Morning Post*, 1/3/2000.

[39] See for example the excerpts from Huang Shuofeng, *Guojia shengshuai lun* (Theory of the Rise and Fall of Nations)(Changsha: Hunan Renmin 1996) in Michael Pillsbury, ed, *China Debates the Future Security Environment* (Washington: National Defense University, 2000).

[40] Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China (U.S. Department of Defense: 2000).

measures short of military attack that might be used to put pressure on Taibei, including leaning on Taiwanese businesses with activities on the mainland, as well as a range of other sabre-rattling approaches.[41]

A number of factors could change this assessment. Should Chinese leaders feel the opportunity for resolution of the Taiwan issue is slipping away, they might be compelled to take military action. One possible scenario would involve Taiwan taking greater steps towards *de jure* or *de facto* independence, perhaps because of domestic politics in Taiwan. A second scenario would involve changing perceptions of the balance of military power across the Straits. China is trying to develop its abilities to project military power. Should military planners perceive a U.S. effort to undercut this attempt, for example by transferring improved ABM technology or ultimately implementing some form of TMD, there may be intensified pressure to attack. Alternatively, factors in China might lead to a change in the likelihood of the use of force. Jiang Zemin's desire to establish his historical legacy on the basis of settlement of the Taiwan issue has already been mentioned. Perhaps more worrying is the possibility that domestic unrest might rise dramatically in the next decade, and China's leaders decide to use an invasion of Taiwan to unite or at least distract the populace. Even casual conversation in China today suggests strong popular support for the use of force against Taiwan, so long as this can be done quickly and relatively painlessly and does not lead to serious conflict with the United States. If, as expected, the next stage of economic reform leads to more expressions of dissatisfaction, if demonstrators become less focussed on immediate economic issues in their demands, if they unite with other groups opposing the regime, the leadership will be strongly tempted to reconsider an attack on Taiwan.

The possibility of Taiwan becoming a source of division within the PRC leadership has already been raised above. Decisions about Taiwan may also affect Chinese stability in other ways. If the two sides are able to restart talks and reduce overt tension, this will contribute to stability by allowing the leadership to focus on more critical problems like corruption and economic reform. On the other hand, a major gamble such as invasion or war would, if it resulted in stalemate or defeat, have further negative consequences for the legitimacy of the leadership. Even the successful recovery of Taiwan by military means would have enormous consequences for continued economic reform, with serious negative effects on China's international trade relations and foreign investment.

Conclusions and Implications for Canada

To sum up, though many factors are likely to deteriorate in the years ahead, the likelihood of serious political instability in China over the medium-term period of 2001-2006 is low. The challenges posed to China by the present stage of economic reform and the domestic and external environment are many and complex. In the period 2001-2006, the Chinese state will probably be able to contain the individual factors creating domestic stability, but may be less able to manage the situation if these different factors become interconnected, if economic, political, ethnic or religious dissent become linked, or if economic dissent rises to a level that the leadership decides its best guarantee of survival would be to move against Taiwan. Furthermore, while the Party will not agree voluntarily to significant political reform, many of the steps it is taking to shore up

[41] Stratfor Intelligence, 'China Targets Taiwan's Wallet' (http://www.stratfor.com/asia/commentary/0006270117.htm accessed 20/6/2000)

power will nevertheless raise new problems which potentially undermine the existing political system. Should the state not succeed at containing instability, the consequences will be profound. Canada will have little direct leverage on the situation, but will be affected in a number of ways. Instability would have an important bearing on Canadian trade and investment in the region. The flow of illegal emigration would probably escalate dramatically. If the Chinese leadership did choose to attack Taiwan, Canada would face pressure to support whatever policy its American ally adopts, and this might include military action in response.

Even if major instability is contained, China's current problems will affect Canada. Continued suppression of ethnic minorities and religious groups will generate tension within Canada between those who favour a policy of engagement and those who call for criticism of human rights violations. The same tension may arise over the issue of labour standards. If, as appears to be the case, the Chinese leadership intends to shift the blame for China's economic turmoil after accession to WTO onto the West, then Canadian investments in China could become the target of attack. Finally, the uneven pace of Chinese development will continue to lead to both internal and international migration, as people try to take advantage of economic differentials both within China and between China and other countries. Even in the best-case scenario, illegal emigration from China to Canada, and from China to the U.S. via Canada, will increase in the years to come and will require vigorous efforts to prevent it.

The author of this issue, Professor Michael Szonyi, is a member of the Department of History, University of Toronto, and a recognized international authority on Asia.

Commentary **is a regular publication of the Requirements, Analysis and Production Branch of CSIS. Inquiries regarding submissions may be made to the Director General of the Requirements, Analysis and Production Branch at the following address: Box 9732, Stn. "T", Ottawa, Ont., K1G 4G4, or by fax at (613) 842-1312. Consult our World Wide Web site on the Internet for back issues of *Commentary*: http://www.csis-scrs.gc.ca**

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/79

Automne 2000
N° 79

Commentaire

Publication du **SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

RISQUES DE TROUBLES INTÉRIEURS EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE À MOYEN TERME (2001-2006)

Michael Szonyi

Commentaire **exprime les opinions des auteurs et ne suppose pas que le SCRS y souscrit ou en endosse l'authenticité.**

Introduction

Même si, en Chine, la presse officielle continue de vanter le succès triomphal de la réforme, certains analystes chinois en soulignent les conséquences dramatiques, et les spécialistes étrangers devraient tenir compte de leurs propos. En 1998, Ma Licheng et Ling Zhijun ont décrit dans *Jiaofeng* les critiques des soi-disant « vieux gauchistes », derniers partisans de l'économie planifiée, à l'égard de la réforme. Bien que les vieux gauchistes n'aient guère de crédibilité en Chine de nos jours, leurs commentaires sur l'augmentation de la corruption, de l'influence étrangère, de la décadence morale et des inégalités ont touché la corde sensible de beaucoup de lecteurs chinois. Dans *The Pitfalls of Modernization* publié l'année précédente, He Qinglian va au-delà des discours réactionnaires. Tant en Chine qu'à l'étranger, les partisans de la réforme ont toujours affirmé qu'elle engendrerait des problèmes, mais He soutient que c'est le processus même de réforme qui a amené la corruption et les inégalités, que les problèmes sont beaucoup plus graves qu'on est prêt à l'admettre et qu'ils pourraient finir par miner l'ordre économique, politique et social. Ces deux ouvrages d'auteurs vivant en République populaire de Chine (RPC) constituent une bonne entrée en matière pour discuter des questions de sécurité à moyen terme[1]. Beaucoup d'analyses réalisées en Occident ne tiennent pas compte des

[1] Ma Licheng et Ling Zhijun, *Jiaofeng: dangdai Zhongguo sanci sixiang jiefang shilu* (Le duel, un compte rendu de trois périodes de libération idéologique dans la Chine contemporaine), Pékin, Jinri Zhongguo, 1998; He Qinglian, *Xiandaihua de xianjing: dangdai Zhongguo de jingji shehui wenti* (Les pièges de la modernisation : Problèmes sociaux et économiques de la Chine contemporaine), Pékin, Jinri Zhongguo, 1997. He fait le point sur la situation dans un article encore plus pessimiste paru récemment, « Dangdai Zhongguo shehui jiegou yanbian de zongtixing fenxi » (Analyse générale de l'évolution de la structure sociale de la Chine contemporaine), *Shuwu*, n° 3, 2000.

conséquences potentiellement déstabilisatrices du processus de réforme. Certains des principaux obstacles à la stabilité en Chine dans les années 2001 à 2006 seront traités dans le présent article qui accorde une attention particulière aux analyses effectuées en Chine même. De nombreux facteurs comme le mécontentement face aux changements économiques, le séparatisme ethnique et l'idéologie religieuse, pourraient, à des degrés divers, engendrer des troubles en RPC pendant cette période. Les questions de leadership et de succession, les tensions entre les dirigeants civils et les militaires ainsi que l'engagement pris par Pékin en vue de récupérer Taïwan sont tous des facteurs qui pourraient également contribuer à créer un climat d'incertitude, mais les problèmes politiques risquent moins d'influer sur la stabilité en Chine.

Conséquences néfastes de la réforme

Pour de nombreux segments de la population, la réforme économique était à la fois essentielle et avantageuse et elle l'est encore. Toutefois, les dix dernières années de réforme ont engendré une foule de nouveaux problèmes qui remettent en cause la légitimité du Parti communiste chinois (PCC) au pouvoir, les dirigeants et l'ordre social.

Dans les années 80, la décollectivisation et la décentralisation des secteurs agricole et industriel ont entraîné une hausse du revenu des ménages dans toute la Chine, et presque tous les citoyens ont bénéficié de la réforme. Cependant, au début des années 90, les gains de productivité réalisés lorsque les ménages ont été autorisés à prendre leurs propres décisions et à récolter le fruit de leur labeur, étaient pour la plupart épuisés. L'expansion agricole a ralenti. Dans le secteur industriel, les entreprises collectives des communes et des villages qui, en favorisant la fabrication de produits bas de gamme, avaient en grande partie été responsables de la croissance pendant les premières années, ont également commencé à atteindre la production maximale possible sans technologie à plus grande échelle ou plus avancée. Les impôts excessifs ou arbitraires et les détournements de fonds ont aussi freiné la croissance dans les régions rurales. Les revenus dans ces régions stagnent depuis le début des années 90, et ils ont même diminué.

Selon He, le boom économique des années 90 a surtout eu lieu dans les régions urbaines et est en grande partie attribuable au pillage des biens de l'État par des millions de fonctionnaires et de cadres d'entreprises publiques et par leurs familles immédiates. La transposition de la réforme du secteur agricole aux entreprises publiques a mené à un processus qui a été qualifié « de privatisation des profits et de socialisation des pertes » dans le cadre duquel les cadres et les responsables locaux ont eux-mêmes acheté les secteurs les plus efficaces des entreprises ou les ont vendus à leurs amis. Les entreprises collectives devaient habituellement fournir aux employés et à leurs familles une vaste gamme d'avantages sociaux : logement, aide sociale, pension, etc. Une fois leurs secteurs les plus productifs privatisés, les entreprises étaient beaucoup moins bien placées pour offrir de tels avantages qui ont d'ailleurs tous été réduits[2].

Au lieu de mener à la création de solides institutions ou à la redistribution équitable des biens collectifs, la réforme a permis aux détenteurs du pouvoir dans l'ancien système de s'enrichir. De plus, au cours des dix dernières années, la Chine a surtout investi dans l'infrastructure et la capacité de production en fonction de considérations politiques et non du marché, ce qui a fait dévier encore davantage son développement économique. Selon Nicholas

---

[2] Edward Steinfeld, *Forging Reform in China: The Fate of State-owned Industry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Lardy de la Brookings Institution, les banques chinoises continuent d'investir d'importantes sommes dans les entreprises publiques, non pas parce que ces entreprises peuvent les utiliser avec efficience, mais parce que les dirigeants politiques des établissements bancaires leur en ont donné l'ordre[3]. Les bureaucrates ne s'attendent pas réellement à ce que les prêts bancaires permettent une remontée des usines qui sont sur leur déclin. Ils craignent plutôt que, si ces usines sont acculées à la faillite, les travailleurs licenciés descendent dans la rue en signe de protestation.

Les inégalités, le taux de chômage et le mécontentement ont donc augmenté. Selon la Banque mondiale, les ménages urbains gagnent en moyenne 2,5 fois plus que les ménages ruraux. Lorsque l'on tient compte des avantages comme le logement, les pensions et les assurances, leurs revenus sont quatre fois plus élevés. Les disparités régionales sont importantes et continuent d'augmenter. Le produit intérieur brut par habitant est dix fois plus élevé à Shanghaï et dans d'autres régions côtières que dans les provinces les plus pauvres du centre[4]. Le taux de chômage officiel, qui est d'environ 3 %, est étonnamment bas. Ce chiffre est pourtant trompeur, parce que le taux de chômage ou de sous-emploi en région rurale est notoirement difficile à calculer et qu'un grand nombre de travailleurs en zone urbaine ont été mis à pied (*xiagang*), mais sont toujours inscrits sur les registres administratifs de leur employeur. Certains analystes estiment que le nombre de véritables chômeurs urbains a atteint les vingt millions. À ce chiffre viennent s'ajouter les dizaines de millions de migrants ruraux - la population dite « flottante » - qui sont venus s'installer en ville pour se chercher du travail, mais qui ne sont inclus dans les statistiques que s'ils en trouvent[5]. De plus, le nombre réel de sans-emploi est réparti de façon inégale entre les régions, le taux de chômage étant le plus élevé dans les provinces du Nord où les entreprises publiques non rentables dominent encore l'économie.

Nous pouvons nous attendre à ce que tous ces problèmes s'aggravent pendant les années 2001 à 2006. Plus l'économie chinoise deviendra capitalistique, plus les pressions engendrées par le chômage s'amplifieront, et les autres réformes compliqueront l'intégration économique d'une main-d'oeuvre excédentaire de plus en plus nombreuse au lieu de la faciliter. La situation empirera avec l'entrée de la Chine à l'OMC, prévue pour la fin de 2000 ou le début de 2001. Les leaders chinois savent depuis longtemps qu'il faut accepter des problèmes à court terme, comme le chômage et la transplantation des populations, pour assurer une croissance à long terme. Et l'OMC est considérée comme le catalyseur de ces problèmes à court terme. L'adhésion à l'OMC, en abaissant les barrières à l'importation des produits agricoles et industriels, entraînera des pressions accrues sur les agriculteurs et les ouvriers en Chine, et des millions d'autres personnes devront quitter les usines ou les fermes qui ne pourront pas être concurrentielles sur le marché international. Les entreprises publiques emploient quelque 70 millions

---

[3] Nicholas Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 1998. Le système bancaire a été réorganisé en 1999 pour faire face à ce problème, mais il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure cette réforme aura été efficace.

[4] Banque mondiale, *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*, Washington (D.C.), Banque mondiale, 1997.

[5] Le chiffre fréquemment cité de 100 millions de migrants qui constituent la population flottante est toutefois souvent mal compris. Cette catégorie regroupe les personnes vivant dans tout endroit autre que celui où leur ménage est enregistré et comprend donc non seulement les migrants en chômage, mais aussi les personnes qui ont trouvé un emploi permanent et qui se sont réellement installées dans les régions urbaines.

de travailleurs qui ont à leur charge plus de 200 millions de personnes. Environ la moitié de ces entreprises sont actuellement déficitaires, et ce nombre augmentera vraisemblablement après l'entrée de la Chine à l'OMC. Incapable de continuer indéfiniment à accorder des prêts de faveur aux entreprises publiques, l'État devra appuyer uniquement les plus concurrentielles et laisser les autres fermer leurs portes. Des sources officielles chinoises commencent même à reconnaître que le taux de chômage augmentera considérablement au cours des prochaines années. Dans une publication à l'intention des Chinois d'outre-mer, un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture mentionne ouvertement que les travailleurs surnuméraires sont au nombre de 200 millions[6]. D'après les résultats d'un sondage effectué récemment auprès des citadins en Chine, 21,6 % des répondants ont indiqué que le chômage et les licenciements sont les plus importants de tous les problèmes sociaux auxquels ils doivent faire face[7]. Les recherches effectuées par Wang Shaoguang de l'Université chinoise de Hong Kong semblent indiquer que la transplantation des populations et la restructuration des prochaines réformes économiques ne feront qu'exacerber les disparités entre les zones urbaines et rurales et entre les diverses régions du pays[8].

Les inégalités et les difficultés économiques croissantes entraîneront sans aucun doute une hausse du taux d'émigration, un important sujet de préoccupation pour les Canadiens. Ce ne sont habituellement pas les Chinois les plus démunis qui émigrent illégalement, mais plutôt les membres des familles dont les attentes ont augmenté pendant les premières étapes de la réforme et qui ont été déçus par la suite. Ces personnes, dont bon nombre vivent dans les régions côtières, se sont senties menacées encore davantage lorsque des migrants des régions plus pauvres de la Chine sont venus en grand nombre s'installer sur la côte pour trouver du travail, faisant ainsi baisser les niveaux de salaire locaux. Ces accidents de parcours entraînent des migrations aux niveaux national et international, puisque la population tente de profiter des disparités économiques entre les diverses régions de la Chine et entre la Chine et les autres pays[9].

Nouveaux (et anciens) problèmes auxquels le régime doit faire face

Les problèmes associés à la prochaine étape de la réforme ont d'importantes répercussions sur le plan politique. C'est auprès des agriculteurs et des ouvriers que le PCC a toujours obtenu ses appuis politiques les plus importants et ce sont eux qui risquent de perdre le plus.

---

[6] Wen Tiejun, « China and the WTO: WTO and China's Agriculture, Rural Villages and Farmers », Huasheng Bao, *Hua Xia Wen Zhai*, 457, 31 décembre 1999.

[7] Yuan Yue et coll., « Shiji zhi jiao Zhongguo gongzhong guanzhu de shige wenti » (Dix préoccupations des Chinois au tournant du siècle), Ru Xin et coll., éd., *2000 nian shehui lanpishu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Livre bleu de l'an 2000 : Analyses et prévisions des tendances sociales en Chine), Pékin, Shexui kexue wenxian, 2000.

[8] Wang Shaoguang, *Openness, Distributive Conflict, and Social Insurance: The Social and Political Implications of China's WTO Membership*, document inédit, 2000.

[9] Jack Goldstone, « A Tsunami on the Horizon? The Potential for International Migration from the People's Republic of China », Paul Smith, éd., *Human Smuggling: Chinese Migrant Trafficking and the Challenge to America's Immigrant Tradition*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1997; Il Minghuan, « To Get Rich Quickly in Europe! - Reflections on migration motivation in Wenzhou », Frank Pieke et Hein Mallee, *Internal and International Migration: Chinese Perspectives*, Richmond, Curzon, 1999.

Sous le leadership de Deng Xiaoping, le PCC a abandonné le collectivisme et l'égalitarisme comme fondements de la légitimité du régime pour accélérer le développement économique et accroître le revenu de tous les citoyens. Mais le développement s'est révélé difficile à soutenir, et il n'est plus évident qu'il permette une augmentation des revenus.

La plus grande crainte du régime est sûrement de devoir faire face à la tendance endémique qu'ont de plus en plus les populations urbaines et rurales à organiser des protestations massives. Plus de 100 000 manifestations de masse ont été signalées au gouvernement en 1999, et le nombre réel est probablement beaucoup plus élevé. En Chine, de nos jours, les revendications des citoyens qui descendent dans la rue sont fort nombreuses et variées. Dans les villes, ils manifestent surtout contre les fermetures d'entreprises publiques en faillite et les licenciements qu'elles entraînent, les salaires non payés, la privatisation des logements publics dont ils sont expulsés et les niveaux d'indemnisation insuffisants pour permettre l'achat d'une résidence privée, ainsi que l'érosion d'autres programmes d'aide sociale. En mai, les étudiants de l'Université de Pékin, longtemps un bastion nationaliste, ont manifesté contre les piètres mesures de sécurité sur le campus après le viol et l'assassinat d'une étudiante. Dans les régions rurales, la population organise des manifestations et des émeutes pour signifier son opposition aux impôts excessifs, au non-paiement par le gouvernement des produits achetés, aux problèmes fonciers, à la corruption et aux détournements de fonds des cadres locaux, ainsi qu'au trucage des élections dans les villages. Les populations urbaines et rurales ont protesté avec virulence contre la fermeture par le gouvernement des fonds d'investissement à la suite d'activités illégales, estimant que l'État en avait fait activement la promotion et les avaient garantis. Plus d'une centaine de manifestations de masse contre les fonds d'investissement auraient eu lieu uniquement dans la ville de Chongqing, sur les rives du Yangzi.

Trois facteurs concernant les manifestations méritent d'être signalés. Premièrement, elles se tiennent partout en Chine, à la fois dans les régions riches et pauvres, parce que le mécontentement est généralisé. En une seule semaine en janvier 2000, des manifestations anti-gouvernementales ont eu lieu dans le comté de Zhongshan, au Guangdong, l'un des plus riches comtés du pays situé près de Hong Kong, et dans la province de Shanxi, région pauvre dans le Nord de la Chine[10]. Deuxièmement, l'envergure déjà grande des manifestations augmente. Dans la province de Liaoning, dans le Nord du pays, plus de 20 000 mineurs se sont rassemblés en février 2000 pour protester contre les indemnités insuffisantes qu'ils avaient reçues lors de la fermeture de la mine en faillite. En mai, 5 000 métallurgistes ont manifesté également dans cette province. Selon les médias, l'Armée populaire de libération (APL) est de plus en plus souvent appelée à rétablir l'ordre. En janvier 1999, la police a dû disperser plus de 5 000 villageois qui s'étaient rassemblés près de Changsha, capitale de la province de Hunan, pour protester contre les impôts et la corruption[11].

Troisièmement, malgré leur ampleur et leur intensité, les manifestations portent sur des revendications économiques bien précises et ne sont ni coordonnées ni chapeautées par une organisation en particulier. Par conséquent, le

---

[10] *Police-Civilian Clash Leaves One Dead, Three Seriously Wounded in Zhongshan City*, Hong Kong, Ming Pao, FBIS-CHI-2000-0110; *Shanxi Villagers Beat, Injure 22 Bailiffs*, *Hong Kong Ming Pao*, FBIS-CHI-2000-0113.

[11] *1000 Protest in Shaanxi, 100 in Jiangsu*, Hong Kong, AFP, FBIS-CHI-99-016.

mécontentement populaire ne constituera probablement pas une menace pour le régime dans les années 2001 à 2006. Les gestes de protestation pourraient devenir plus inquiétants si la population en venait à revendiquer des changements politiques, si un organisme de coordination voyait le jour ou si les manifestations devenaient suffisamment graves pour que les dirigeants se sentent obligés de manipuler la population en invoquant des sentiments nationalistes, et peut-être en prenant des mesures énergiques contre Taïwan (cette question sera abordée plus loin).

Les nombreuses victimes de la récente réforme sont aussi très attirées par les mouvements religieux et spirituels. Le *Falun Gong* (roue de la loi) compte surtout parmi ses adeptes des citadins pauvres ou de classe moyenne, dont beaucoup de personnes âgées. Ceux-ci ont vu disparaître l'un des meilleurs régimes gratuits de soins de santé et de pension dans les pays en développement au moment où ils commençaient en avoir le plus besoin. Les disciples du *Falun Gong* sont très attirés par les moyens de guérison alternatifs peu coûteux qu'offre le mouvement. Le *Falun Gong* est le plus important des nouveaux groupes religieux parce qu'il semble avoir une envergure nationale et être bien organisé et parce que l'État mène une campagne contre lui. Selon des rapports, des dizaines de milliers d'adeptes auraient été détenus à travers la Chine. Mais plusieurs autres nouveaux mouvements religieux en Chine ont également subi l'oppression de l'État l'an dernier[12]. Le nombre de fidèles des églises chrétiennes parallèles a aussi augmenté ces dernières années. D'après certains rapports, il y aurait en Chine plus de 10 millions de catholiques et 30 millions de protestants, et ces fidèles sont souvent, sinon sporadiquement, persécutés[13].

Le gouvernement chinois a récemment adopté une approche musclée contre les mouvements religieux interdits, non seulement parce que les sectes apocalyptiques ont déjà maintes fois menacé le régime politique et parce que ces groupes, qui trouvent des adeptes parmi les victimes des récentes réformes, menacent la légitimité d'un régime voué au développement économique, mais aussi parce qu'ils bénéficient de ce que ceux qui manifestent contre la situation économique n'ont pas : un soutien populaire et une organisation compacte. Les dirigeants chinois actuels sont trop jeunes pour avoir connu les luttes contre les Japonais et les nationalistes de Tchang Kaï-chek (KMT), mais ils sont parfaitement conscients que le PCC a pris le pouvoir en mobilisant la population pour qu'elle s'oppose à des conditions inacceptables. Les liens que le *Falun Gong* et les églises chrétiennes parallèles ont ou auraient à l'étranger ne font qu'accroître les craintes des dirigeants politiques à leur égard.

Enfin, les conséquences négatives de la réforme économique influent également sur le séparatisme ethnique. La mondialisation de ces problèmes ne fait que compliquer la situation encore davantage. Bien qu'il y ait eu des troubles en Mongolie intérieure, les principaux bastions du séparatisme ethnique en Chine demeurent le Xinjiang et le Tibet. La réforme économique et la modernisation ont donné lieu

---

[12] Ces groupes, dont le *Mentuhui* (Église des disciples) au Qinghai, le *Guogong* (*qigong* national) au Sichuan, le *Cibeigong* (*qigong* de la compassion) au Hubei et le *Zhonggong* qui compte des adeptes dans le tout le pays (*qigong* chinois), tout comme le *Falun Gong*, sont surtout axés sur des exercices traditionnels chinois de respiration et de méditation appelés *qigong*.

[13] Ces chiffres approximatifs ont été publiés par le Département d'État américain dans un document intitulé *Annual Report on International Religious Freedom for 1999*. Il convient de faire une distinction entre les églises parallèles et les églises sanctionnées par l'État. La direction de la recherche de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rédigé plusieurs rapports sur le sort des églises qui ne sont pas enregistrées et sur leurs fidèles, dont *Response to Information Request* CHN33002.EX, octobre 1999, CHN33638.EX, février 2000.

à un certain développement dans ces deux régions, mais pas nécessairement au profit des groupes autochtones. Dans un récent rapport, un chercheur chinois indépendant, Wang Lixiong, qualifie de nombreux programmes de « vitrines de la modernisation » (*xiandaihua biaoyan*) qui servent les intérêts des dirigeants politiques et militaires, les immigrants han et quelques cadres tibétains, mais qui appauvrissent le Tibétain moyen.

L'agitation continue de fermenter chez les Tibétains de souche. En 1996, des séparatistes tibétains ont commis plusieurs attentats à la bombe. En 1998, des prisonniers politiques ont déclenché une émeute lors de laquelle une dizaine de Tibétains auraient été tués. Vers la fin de 1999, une manifestation de masse organisée par des partisans d'un leader religieux incarcéré s'est également terminée par une effusion de sang. D'après Wang, les tensions ne risquent guère de disparaître. Au début des années 80, le PCC a tenté d'adopter une approche plus libérale face au Tibet, pour ensuite constater que cela avait permis de consolider les appuis accordés au dalaï-lama et d'accroître les sentiments nationalistes. À la fin des années 90, le PCC est revenu à son approche musclée, blâmant des éléments extérieurs, dont le dalaï-lama, pour tous les troubles sociaux au Tibet[14].

Les troubles déclenchés par les séparatistes ethniques au Xinjiang se poursuivent. Depuis les grandes émeutes à Yining en 1997, qui selon des sources officielles chinoises ont fait dix morts et selon des groupes ouïgours à l'étranger en ont fait plus d'une centaine, des manifestations séparatistes et des attentats à la bombe sont régulièrement signalés. Plus récemment, des séparatistes ouïgours ont été accusés d'avoir perpétré un attentat contre des diplomates chinois à Bishkek, capitale du Kirghizistan, en mai 2000, lors duquel un Chinois a été tué[15]. De nombreux Ouïgours ont été condamnés à la peine de mort ou à de longues peines de prison pour activités séparatistes et criminelles, dont des vols qualifiés et des meurtres, mais les liens entre le crime organisé et le séparatisme ethnique, s'il en existe, ne sont pas clairs[16]. Tout comme le séparatisme au Tibet, le problème du séparatisme ouïgour a une dimension internationale. Le gouvernement chinois blâme publiquement « des forces étrangères hostiles à la Chine » d'avoir fomenté les troubles. Il emploie habituellement cette expression pour désigner les États-Unis, mais dans ce cas-ci il désigne probablement aussi des groupes de sympathisants dans des pays de l'Asie centrale, en Turquie et ailleurs. Dans certains rapports, la Russie établit un lien entre les extrémistes ouïgours d'une part et les militants tchétchènes et les Talibans d'autre part. En août 1999, profitant de l'esprit de collaboration qui s'était déjà installé, le groupe de Shanghaï, qui comprend la Chine et ses voisins du Nord-Ouest, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et la Russie, ont signé la déclaration de Bishkek sur la coopération dans la lutte contre la criminalité transnationale, le terrorisme et

---

[14] C'est au Tibet que les dangers à long terme de la dégradation de l'environnement, une question qui dépasse la portée du présent document, sont les plus grands. Consultez « Dégradation de l'environnement et sécurité en Chine », *Commentaires du SCRS* n° 67, 1996, de Nicolino Strizzi et Robert T. Stranks.

[15] *Chinese delegation member killed in Bishkek*, Moscow Interfax, FBIS-SOV-2000-0526.

[16] En l'absence de preuves plus convaincantes, les allégations de la Chine selon lesquelles il existe un lien entre les séparatistes et le milieu du crime organisé ne devraient pas être prises au pied de la lettre, car elles sont, de toute évidence, intéressées et motivées en partie par des facteurs politiques puisqu'elles déchargent la RPC et son gouvernement de toute responsabilité pour l'agitation qui sévit actuellement.

le séparatisme. Cet engagement a ensuite été réitéré à la rencontre que le groupe a tenue en l'an 2000 à Dushanbe, mais les mesures que les parties ont convenu de prendre ne sont toujours pas claires.

Les troubles liés au séparatisme ethnique risquent de se poursuivre et de s'intensifier au cours des cinq prochaines années, surtout si les séparatistes estiment que la réforme permet aux immigrants han d'améliorer leur niveau de vie au détriment des groupes autochtones. Le fondement du mouvement séparatiste ne repose pas sur des facteurs économiques, mais sur la volonté des Tibétains et des Ouïgours de jouir d'une plus grande autonomie politique et culturelle et même d'accéder à l'indépendance. La nouvelle initiative de développement de l'Ouest mise de l'avant par le gouvernement chinois ne pourra guère enrayer le séparatisme. Depuis des années, le PCC favorise un nationalisme fort comme autre base sur laquelle asseoir la légitimité du régime au cas où son programme actuel, qui consiste à assurer un développement économique rapide et une augmentation du revenu de tous les citoyens, ne s'avérait pas viable. Ce principe et l'insistance que la Chine met à récupérer Taïwan rendent presque impossible toute concession aux mouvements séparatistes sur la question de l'autonomie. Comme Pékin semble prêt à recourir à la force nécessaire pour réprimer la dissidence, position que la plupart des Han appuient probablement, les mouvements séparatistes ne risquent guère de réussir. Il est intéressant de noter que, tout comme les troubles déclenchés par les problèmes économiques dont il a déjà été question, l'agitation des séparatistes au Tibet et au Xinjiang est surtout motivée par trois grands principes : une plus grande liberté religieuse, l'élimination de la discrimination et le séparatisme ethnique. Rien ne prouve jusqu'à maintenant que ces activistes fassent partie d'une même organisation. De fait, les groupes ouïgours à l'étranger ont insisté sur le fait que même les grandes émeutes de 1997 avaient été « spontanées » et « inattendues » et n'avaient pas été planifiées par des groupes politiques[17].

Réactions limitées de l'État

La faiblesse structurelle de l'État chinois a limité les réactions face à tous ces problèmes. Dans les années 50 et 60, la Chine était un pays relativement puissant, qui maîtrisait dans une large mesure son économie et pouvait mobiliser sa population grâce à un système complexe de contrôles sociaux. Très secouée par le Grand Bond en avant et la Révolution culturelle, la Chine était, au milieu des années 70, encore techniquement très puissante, mais elle contrôlait une économie faible et ne bénéficiait guère de l'assentiment de la population[18]. Depuis 1978, la levée des restrictions dans les secteurs de l'emploi et du logement et l'effondrement d'un régime d'aide sociale qui liait efficacement les citoyens aux unités de travail et aux communes auxquels ils avaient été affectés ont gravement miné le système de contrôles de l'État. Qui plus est, la croissance économique rapide des vingt dernières années, surtout ailleurs que dans le secteur public, la nature rudimentaire du nouveau régime fiscal et le pouvoir grandissant qu'ont les administrations locales et régionales de conserver les impôts perçus, ont considérablement réduit les capacités fiscales du gouvernement central. En 1980, les dépenses du gouvernement chinois s'élevaient à environ 14 % du PIB. En 1997, elles avaient baissé à 8 %, comparativement à 18 % dans

[17] *AFP Reports Ethnic Rioting in Xinjiang*, Agence France Presse, FBIS-CHI-97-028.

[18] Voilà certaines des principales raisons pour lesquelles Deng Xiaoping avait décidé d'entreprendre de grandes réformes. Je remercie un lecteur anonyme au SCRS de me l'avoir signalé.

les pays en développement (à part la Chine et l'Inde), à 19 % dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, et à 31 % dans les pays à revenu élevé[19]. Autrement dit, l'État chinois est pauvre et incapable de générer des recettes à partir de l'économie et, donc, de prendre des mesures énergiques pour apaiser les inquiétudes de la population, notamment en procédant à une redistribution ou en orientant le développement.

La corruption endémique chez les fonctionnaires est un autre facteur qui empêche l'État de lutter efficacement contre l'instabilité. La corruption va du coulage des biens de l'État (dont il a déjà été question) au mauvais usage des fonds publics, en passant par les pots-de-vin, la contrebande et d'autres activités illégales[20]. Plusieurs affaires très médiatisées survenues en l'an 2000 montrent que le gouvernement prend le problème au sérieux. Mais la corruption est tellement omniprésente qu'il sera extrêmement difficile de l'enrayer, ne serait-ce que parce que les personnes impliquées s'ingéreront dans les enquêtes et les poursuites et parce qu'une trop grande attention accordée à l'ampleur du problème minerait encore davantage la légitimité du régime. Selon He Qinglian, la lutte contre la corruption est devenue rien de plus qu'un moyen d'accroître son pouvoir personnel au détriment des accusés ou de se lancer dans une lutte contre eux dans l'arène politique[21]. La corruption a également beaucoup limité la capacité de l'État à faire respecter les lois et règlements, même par ses propres représentants, surtout chez les militaires et les cadres locaux. Bien que la corruption en soi puisse représenter une menace pour la stabilité parce qu'elle suscite le mécontentement de la population, l'érosion de la légitimité et de l'autorité du gouvernement est en fin de compte plus inquiétante. La perte de légitimité du PCC restreint également les solutions possibles face au mécontentement. Incapable de faire appel à la loyauté des citoyens dans l'intérêt commun, l'État doit de plus en plus compter sur des mesures de répression violentes ou sur ses capacités limitées d'acheter les manifestants qui protestent contre la situation économique, entre autres en payant les arrérages de salaire aux employés des entreprises publiques et en augmentant les subventions versées aux travailleurs licenciés. Ces deux solutions comportent manifestement des limites et ne règlent pas la cause profonde du problème. Par conséquent, la corruption et l'érosion de la légitimité du gouvernement sont d'importants facteurs susceptibles d'engendrer une certaine instabilité, que l'État semble incapable d'éliminer.

Nous pouvons nous attendre à ce que toutes les difficultés événement il a déjà été question s'aggravent au cours des prochaines années, tandis que la Chine s'intégrera pleinement à l'économie mondiale. D'ailleurs, tous les facteurs sont étroitement liés, et ce, de façon complexe. Ainsi, une réforme économique plus intense consolidera peut-être la légitimité du régime auprès de la population, mais elle augmentera aussi les risques de corruption et pourrait de nouveau affaiblir l'économie. Il n'y a donc pas de solution simple aux difficultés que doit surmonter le gouvernement chinois. L'État ne sera pas en

---

[19] *World Development Indicators 2000* (Indicateurs du développement dans le monde 2000), Banque mondiale, 2000, p. 228-230.

[20] D'après un reportage du Quotidien du Peuple paru dans *The Economist*, officiellement 120 milliards de yuans (environ 20 milliards de dollars canadiens) en deniers publics auraient été utilisés à mauvais escient, ce qui équivaut à 20 % des recettes du gouvernement central. « Honeycomb of corruption », *The Economist*, 8 avril 2000.

[21] He Qinglian, « Dangdai Zhongguo shehui jiegou yanbian de zongtixing fenxi » (Analyse générale de l'évolution de la structure sociale de la Chine contemporaine), *Shuwu*, n° 3, 2000.

mesure de régler les problèmes sous-jacents susceptibles d'entraîner des troubles intérieurs pendant les années 2001 à 2006. Nous pouvons donc aussi nous attendre à ce qu'il continue de prendre des mesures énergiques pour lutter contre ces problèmes, qu'il s'agisse de mettre fin aux manifestations organisées pour protester contre la situation économique ou politique ou de lutter contre des mouvements religieux convaincants, afin que le mécontentement de la population ne monte pas en flèche et n'entraîne pas de conséquences qui pourraient devenir menaçantes pour le régime.

Possibilités de réforme politique

Un groupe d'intellectuels chinois qui pourraient être qualifiés de « néo-étatistes », dont Hu Angang de l'Académie des sciences de la RPC est le membre le plus connu, a vu le jour ces dernières années et semble avoir l'écoute de certains des hauts dirigeants gouvernementaux[22]. Selon eux, la Chine doit s'attaquer aux problèmes sur deux fronts. Premièrement, l'État doit apprendre à mieux répartir les gains provenant de la réforme économique. Deuxièmement, il faut institutionnaliser le gouvernement[23], c'est-à-dire en stabiliser la direction et le rendre plus efficient, plus responsable et moins arbitraire. Une réforme politique semble donc nécessaire. En effet, un sondage effectué récemment auprès de chercheurs dans les universités et au gouvernement révèle que 32 % des répondants estiment que le retard dans la réforme politique sera le principal obstacle au développement économique et social de la Chine pendant les dix premières années du 21e siècle[24]. Mais, comme nous pouvions nous y attendre, ce groupe d'intellectuels n'a pas précisé comment cette réforme devrait être apportée. Ce qui n'est pas surprenant, puisque le gouvernement central a commencé récemment à sévir contre le libéralisme dans le cadre de sa « campagne en trois points ». Cette campagne a déjà fait perdre leur emploi à deux membres importants de l'Académie des sciences sociales de la RPC et à un rédacteur en chef influent d'un journal. Lorsqu'il a présenté la campagne à des cadres locaux, Jiang Zemin a déclaré : «Nous ne pouvons absolument pas adopter le modèle occidental de démocratie bourgeoise, car si nous le faisons, nous ne pourrons éviter le chaos. »[25] Le niveau actuel d'agitation ne fait que convaincre encore davantage les hauts dirigeants qu'ils doivent absolument

---

[22] Communication personnelle avec un conseiller économique principal auprès du gouvernement chinois.

[23] Le terme « néo-étatiste » a été emprunté à Joseph Fewsmith. Hu Angang explique plus longuement ses opinions dans *Zhongguo fazhan qianjing* (Avenir de la modernisation de la Chine), Hangzhou, Zhejiang renmin, 1999. Il a également résumé brièvement ses opinions dans un article intitulé « Zhizai cuijin jingji fazhan de Zhongguo zhengzhi gaige », publié sous le titre « The Aim of Political Reform in China is to Promote Economic Development » dans *The Chinese Economy*, vol. 32, n° 5, septembre 1999.

[24] L'auteur d'un rapport sur ce sondage, qui fait partie de l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences sociales de la RPC, écrit ce qui suit : « D'après les résultats du sondage, ces spécialistes estiment que le retard dans la réforme politique est le principal obstacle auquel la Chine devra faire face pendant la première décennie du 21e siècle... Cela montre que les spécialistes s'attendent... à ce qu'une réforme politique permette de réduire ou de régler les graves problèmes que connaît actuellement la Chine. La réforme politique sera un facteur important pour orienter le développement de la société dans son ensemble vers une voie plus saine et plus disciplinée ». Lu Jianhua, « Mianlin xinshiji tiaozhan de Zhongguo » (La Chine face au défi du 21e siècle), Ru Xin et coll., éd., *2000 nian shehui lanpi shu*, p. 114.

[25] *Ibid.* Il est intéressant de souligner que cette partie du discours n'a pas été reprise dans le compte rendu officiel publié dans *Xinhua*. « Jiang Zemin on 3 Stresses Education », *Xinhua*, FBIS-CHI-2000-0220.

tenir les commandes fermement pour faire adopter des politiques sévères, dont les avantages ne deviendront évidents qu'à long terme pour la population. Comme nous l'expliquerons plus loin, les successeurs possibles aux dirigeants actuels ne semblent pas vouloir s'écarter des principes stricts du contrôle unipartite.

Comme les hauts dirigeants ont écarté la possibilité d'une réforme politique d'envergure, il reste trois voies qui pourraient mener à une réforme démocratique. La première consisterait à élargir graduellement la démocratisation vers le haut à l'échelle des villages, par la hiérarchie politique. Après les premières expériences, le principe de l'élection des dirigeants des villages a été incorporé dans un rapport du 15e Comité central du PCC en 1997 et consacré dans une loi par le Congrès national du peuple (CNP) l'année suivante. Le système électoral était déjà en place dans toutes les provinces lorsque les premières élections de village ont eu lieu au Guangdong en 1999, et quelques villages ont déjà tenu trois élections. Les observateurs étrangers sont de plus en plus impressionnés par l'équité des procédures électorales, même si certaines sources comme le centre des droits de l'homme et du développement de Hong Kong continuent de signaler des problèmes de restrictions touchant la liste électorale et de trucage des élections. Bien que le suffrage direct change beaucoup de choses dans la vie des Chinois des régions rurales, il ne faudrait pas en surestimer l'importance. Les candidatures doivent encore être approuvées par le parti local et les représentants gouvernementaux, et le suffrage direct n'a lieu qu'au niveau du chef du village et à celui de la commune qui est le premier échelon du Congrès du peuple. Les élections qui ont lieu à tous les autres échelons ne sont qu'une simple formalité, comme l'admettent même d'importants spécialistes chinois du domaine politique[26]. Il y a peu de chances que le suffrage direct soit adopté aux échelons supérieurs, et rien ne porte à croire que les hauts dirigeants sont prêts à discuter de réformes susceptibles de miner le leadership du PCC. Même les intellectuels libéraux comme l'ancien vice-président de l'Académie des sciences sociales de la RPC, Liu Ji, conviennent que le suffrage universel et le régime multipartite ne pourront être instaurés en Chine tant que le niveau d'instruction et le développement économique n'auront pas considérablement augmenté, ce qui pourrait prendre plus de deux générations.

L'émergence d'une organisation politique qui s'opposerait au PCC est la deuxième voie, mais elle semble peu susceptible d'être adoptée. Le mouvement dissident est faible et isolé. La condamnation à de longues peines de prison des trois cofondateurs et d'une vingtaine de membres du Parti démocrate chinois depuis 1998 semble avoir réussi à écraser le mouvement[27], et aucune autre organisation en Chine ne semble pouvoir le remplacer. Les dissidents politiques les plus connus vivent tous en exil, et des divisions profondes les empêchent de faire front commun pour s'opposer au régime.

Bon nombre de ceux qui, en Chine et à l'étranger, appuient l'adhésion de la RPC à l'OMC affirment qu'un développement économique soutenu mènera inévitablement à une réforme politique comme cela s'est produit dans le cas des nouveaux tigres économiques tels que la Corée du Sud et Taïwan. Ils estiment que des revenus croissants et une interaction plus grande avec l'Occident entraîneront la

[26] Kang Xiaoguang, *Develop Democracy and the Rule of Law -- the Chinese Government's Long-Term Action in Rebuilding Its Legal Foundation*, Ta Kung Pao, FBIS-CHI-1999-0730.

[27] *China Democracy Party Calls for Political Reform*, Agence France Presse, FBIS-CHI-1999-0412.

création et la mobilisation d'une nouvelle classe moyenne en Chine. L'influence de cette classe moyenne affaiblira à la longue l'emprise du PCC sur le pouvoir politique et engendrera une réforme politique démocratique. Des analystes chinois influents ont soutenu récemment que la tournure des événements était plutôt différente et que la RPC en viendra à ressembler à certains pays d'Amérique latine, où les richesses sont très polarisées et les chances réelles de démocratie minimes. Selon eux, une classe moyenne a en effet vu le jour en Chine dans les années 80, mais elle a été exclue et abaissée dans la hiérarchie sociale et économique dans les années 90 par un groupe de nouveaux riches formé de représentants gouvernementaux, de cadres d'entreprises publiques et de leurs parents et amis. Ces nouveaux riches constituent un groupe classique générateur de rentes de situation puisqu'ils tentent de tirer profit de l'écart entre les prix du marché libre et les prix plus élevés résultant de l'interventionnisme et de l'ingérence de l'État dans l'économie. Cette classe intermédiaire entre l'État et la population a vu le jour à la suite de l'échange de pouvoirs contre de l'argent, c'est-à-dire que les nouveaux riches ont utilisé leurs pouvoirs politiques pour s'enrichir. Si nous revenons aux arguments de He Qinglian présentés au début du document, cela signifie que la corruption généralisée en Chine n'est pas une conséquence temporaire du processus de réforme économique, mais bien une partie intégrante de ce processus. Comme la richesse de ce nouveau groupe dépend du pouvoir auquel il a accès, nous ne devrions pas nous attendre à ce qu'il appuie les efforts déployés pour apporter des changements politiques susceptibles de miner cet accès; en fait, il s'y opposera farouchement. Le niveau croissant d'agitation ouvrière, dont il a déjà été question, est un autre facteur qui limite les possibilités de réforme politique. Les membres de la nouvelle classe moyenne en Chine, qu'il s'agisse d'entrepreneurs privés ou de cadres prospères d'entreprises publiques, embauchent des travailleurs. Les troubles à caractère économique menacent leur situation financière et, au lieu de former des alliances avec les groupes ouvriers, comme le prévoient habituellement les théories sur la démocratisation, ces nouveaux riches risquent davantage d'appuyer l'autoritarisme dans l'intérêt de la stabilité[28]. Cela ne veut peut dire que les réformes ne se poursuivront pas dans d'autres secteurs, comme la primauté du droit ou le Congrès national du peuple, mais simplement que les tendances actuelles ne laissent pas supposer un changement d'orientation vers un régime multipartite ou vers un gouvernement directement responsable face à l'électorat au cours des cinq prochaines années.

Bref, les pressions exercées en vue d'obtenir une réforme politique ne constitueront probablement pas une importante source d'instabilité pendant cette période. Ceux qui, à l'extérieur de l'État, réclament des réformes sont faibles et divisés, et le gouvernement semble prêt à prendre les mesures nécessaires pour les faire taire. D'importantes réformes politiques du sommet à la base ne risquent guère de se produire. Les hauts dirigeants actuels peuvent en fait être considérés comme un élément de stabilité, car nous pouvons nous attendre à ce qu'ils continuent de réprimer toute contestation de leur pouvoir.

---

[28] Voir les articles parus dans *Zhanlue yu guanli* (Stratégie et gestion), 5, 1998, et surtout Sun Liping, Li Qiang et Shen Yuan, « Zhongguo shehui jiegou zhuanxing de zhong-jin-qi qushi yu yinhuan », publié sous le titre « Major Trends and Hidden Concerns in China's Social-Structural Transformation for the Short- and Mid-Term Future » dans *The Chinese Economy*, 32.3, 1999. David Zweig présente un point de vue similaire de façon très convaincante dans « Undemocratic capitalism: China and the Limits of Economism », *The National Interest*, 56, 1999.

Instabilité au sein même de l'État

La relève qui devra être assurée par la quatrième génération de leaders retiendra l'attention de l'élite politique en Chine à la veille du 16e Comité central du Parti communiste chinois en 2002. Cette période entraînera des transitions à la tête de l'État, du Parti et des forces armées. On semble généralement s'entendre pour poursuivre la réforme économique sans toutefois procéder à une réforme politique et reconnaître qu'il est important de ne pas accroître inutilement les pressions susceptibles d'engendrer l'instabilité à ce moment crucial et de rendre plus difficile ou plus précaire la succession au leadership. À l'heure actuelle, il est prévu que Jiang Zemin quittera la présidence avant le 16e Comité central, le poste de secrétaire général du Parti lors du 16e Comité central et celui de président de la Commission militaire centrale (CMC) entre le 16e et le 17e Comité central prévu pour 2007. Après quoi, il exercera certains pouvoirs dans les coulisses comme l'avait fait Deng Xiaoping. Le numéro deux du Parti et membre du Politburo, Li Peng, n'est pas populaire et a déjà dépassé l'âge obligatoire de la retraite, qui est de 70 ans. Le numéro trois, le premier ministre Zhu Rongji, a jusqu'à maintenant indiqué qu'il avait l'intention de quitter la vie politique en 2002, bien que certains aient réclamé sa nomination à la tête du CNP.

Qui remplacera Jiang? Les analystes de Hong Kong ont identifié plusieurs hommes (*jingang*) susceptibles de faire partie de la quatrième génération de leaders, événement le vice-président Hu Jintao et le secrétaire du Parti au Guangdong, Li Changchun, sont les plus connus[29]. Zeng Qinghong, collaborateur de longue date de Jiang Zemin, qui dirige actuellement le Département de l'organisation du Comité central du PCC, est également un des successeurs possibles. Tous ces candidats ont plusieurs points en commun. La plupart ont une formation d'ingénieur, appuient la libéralisation de l'économie et s'opposent à toute réforme politique qui risquerait de porter atteinte à la suprématie du PCC. Hu Jintao est actuellement le candidat favori pour assurer la succession de Jiang. Depuis sa nomination au Politburo en 1992, à la vice-présidence de la RPC en 1998 et à la vice-présidence de la Commission militaire centrale en 1999, Hu occupe les postes les plus prestigieux au sein du Parti, de l'État et des forces armées, quoiqu'il ne dispose apparemment pas d'une importante source d'influence au sein d'aucune de ces organisations. Ses positions sur le plan politique ne sont généralement pas claires. Il a attiré pour la première fois l'attention des observateurs occidentaux en 1989, lorsque, à titre de secrétaire du Parti au Tibet, il a supervisé la répression des manifestations séparatistes. En 1999, il a été le principal porte-parole de la RPC à la suite du bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade par l'OTAN. Il n'a rien déclaré pour laisser entendre qu'il appuie la réforme politique et n'a présenté aucun programme économique clair.

Plusieurs facteurs pourraient rendre la succession difficile. Premièrement, Jiang Zemin pourrait essayer de rester aux commandes. Étant donné les résultats discutables de la réforme, il pourrait vouloir garder le pouvoir afin de passer à l'histoire en faisant avancer de façon tangible le dossier de Taïwan (événement il sera question plus loin). Croyant que le développement de Shanghaï pourrait être compromis sans l'appui de Jiang, les puissants représentants de cette ville lui auraient demandé de rester

[29] Mentionnons également le vice-premier ministre au Conseil des affaires d'État, Wu Bangguo, et le membre du Politburo, Wen Jiabao. Voir Ding Wang, *Hu Jintao: Beijing ershiyi shiji lingxiu*, Hong Kong, Celebrities, 1999.

jusqu'en 2007[30]. Il y a une limite de deux mandats à la présidence (Jiang terminera son deuxième mandat en 2003), mais aucune limite pour les postes clés de secrétaire général du Parti et de président de la Commission militaire centrale. Si Jiang décide de rester, personne, pas même Hu, ne pourra probablement faire grand-chose. Deuxièmement, Hu a lui aussi ses limites. Le rôle qu'il a joué au Tibet et son manque d'expérience dans le domaine de la politique économique pourraient rendre difficile son accession au poste de leader suprême. Troisièmement, il ne faut pas négliger ses rivaux éventuels. Li Changchun, seul membre de la quatrième génération à avoir un certain flair pour la politique, est populaire. Ayant acquis la plupart de son expérience dans le Nord-Est, Li a été envoyé au Guangdong pour mater les rebelles, une mission qui, selon bon nombre de personnes, ruinera sa carrière sur la scène nationale. S'il réussit à éliminer la corruption, la fraude fiscale et d'autres activités incontrôlées dans cette province, il pourrait devenir le successeur de Zhu Rongji au poste de premier ministre, mais il est peu probable qu'il fasse la lutte à Hu pour le poste le plus convoité du pays en raison de son absence sur la scène nationale. Zeng Qinghong, qui bénéficie de l'appui d'une puissante faction de Shanghaï, est un candidat plus probable. Jiang Zemin pourrait être tenté de rester à certains postes jusqu'au 17e Comité central en 2007 pour empêcher un affrontement direct entre Hu et Zeng.

Depuis sa création en 1949, la RPC a subi deux grands changements de leader, de Mao à Deng vers la fin des années 70 et de Deng à Jiang au début des années 90. Ces deux successions donnent une idée de la façon dont se produira la troisième. Étant donné que les candidats de la quatrième génération s'entendent sur la réforme économique, les risques d'une transition tumultueuse, comme celle provoquée par la tentative de la bande des Quatre, sont faibles. Mais ceux qui occupent une charge importante pendant la période qui précédera la transition n'auront pas nécessairement une place assurée. Le nom de Jiang Zemin n'a été mentionné qu'en 1989 comme successeur possible de Deng, lorsque les successeurs prévus ont perdu leurs chances à la suite du massacre de la place Tiananmen, soit parce qu'ils s'étaient opposés à la position adoptée par le gouvernement, comme cela a été le cas de Zhao Ziyang, soit parce qu'ils ont été associés au massacre, comme cela est produit pour Li Peng. Deng s'est tourné vers Jiang parce que la réputation de ce dernier n'avait pas été ternie par les événements de 1989. Par conséquent, si les problèmes économiques ou politiques s'aggravaient considérablement à un moment donné au cours des deux prochaines années et si les dirigeants se sentaient obligés de recourir à la force pour réprimer les troubles civils, la succession deviendrait alors beaucoup plus difficile à prédire[31]. Mais, cela ne risque guère de se produire. Il est plus probable, à certaines conditions, que les dirigeants civils fassent cause commune, ce qui en soi est un facteur de stabilité et non d'instabilité.

Armée populaire de libération

Comme les données objectives sur l'Armée populaire de libération (APL) sont rares, il est extrêmement difficile d'analyser de façon éclairée toute question la concernant. La nature de la relation entre les forces armées et les dirigeants civils est particulièrement obscure. De plus, nous ignorons quelles ont été les retombées

[30] Willy Wo-lap Lam, « Shanghai factor in leadership battle », *South China Morning Post*, 17 mai 2000.

[31] Point de vue s'inspirant largement de l'analyse de Willy Wo-lap Lam, rédacteur adjoint au *South China Morning Post* de Hong Kong.

de l'ordre donné à l'APL de cesser toute activité économique : les généraux en chef Liu Huaqing et Zhang Zhen ont pris leur retraite, mais demeurent influents dans les coulisses, et il y a manifestement des tensions entre Jiang Zemin et les généraux en chef actuels, notamment au sujet du budget et du recours à la force contre Taïwan.

Bon nombre d'analystes croient que l'APL a pratiquement été évincée du processus décisionnel en matière de politique à l'échelle nationale à la suite de la consolidation du pouvoir de Jiang et en raison de l'absence au sein de l'APL d'un dirigeant ayant une envergure réellement nationale (contrairement à Liu et Zhang Zhen, les généraux en chef actuels, Chi Haotian et Zhang Wannian, ont été nommés grâce à Jiang et ne peuvent pas l'éclipser en se basant sur leur passé révolutionnaire) et du professionnalisme grandissant des forces armées. Deux événements permettent d'étayer cet argument. Premièrement, aucun dirigeant de l'APL ne siège au Comité permanent du Politburo depuis 1997, et deuxièmement, en 1998, le président Jiang et le premier ministre Zhu ont réussi à forcer l'APL à abandonner son empire commercial lucratif en échange d'un versement forfaitaire et d'une augmentation régulière du budget[32].

Par contre, certains se demandent dans quelle mesure l'APL a réellement été évincée du milieu politique. L'influence que les généraux en chef, même ceux qui sont à la retraite, exercent officieusement et sans présence formelle, est indéniable. L'APL a opposé une vive résistance à l'ordre de dessaisissement qu'elle a reçu et les dirigeants civils ne peuvent guère faire quoi que ce soit pour s'assurer qu'il sera respecté. Selon Ellis Joffe de la Hebrew University of Jerusalem, il y a d'importantes raisons sous-jacentes pour ne pas croire trop vite que l'APL n'a plus d'influence sur la scène politique. Bien que Jiang ait réussi à consolider son pouvoir, le soutien que lui accorde les militaires n'est ni évident, ni immuable comme cela était le cas pour Mao ou Deng. Jiang n'a pas d'antécédents militaires, de passé révolutionnaire ou de relations de longue date. L'APL ne l'appuiera, lui et ses successeurs, que s'il réussit à assurer la stabilité sociale, à mettre en oeuvre une politique nationaliste et à allouer à l'armée le budget nécessaire pour assurer sa modernisation. Si Jiang ne satisfait pas à ces demandes, les militaires pourraient donner leur appui à un de ses adversaires. Aucun général d'âge moyen n'a réellement une envergure nationale, mais le successeur de Jiang n'en aura pas non plus. Enfin, bien que la professionnalisation de l'armée chinoise ait rendu plus évidente la séparation entre les forces armées, le Parti et l'État, elle a également unifié davantage les militaires, ce qui leur a donné une base d'influence plus puissante pour défier les dirigeants civils[33].

Les tensions entre les dirigeants civils et les militaires sont sans aucun doute en partie attribuables à des facteurs précis comme le mécontentement suscité par le dessaisissement et le budget de la défense, mais elles sont aussi probablement causées par la dynamique entre les milieux civil et militaire. L'APL profite peut-être des désaccords, particulièrement en ce qui touche les sujets sur lesquels elle devrait avoir son mot à dire, comme Taïwan et les dépenses dans le secteur de la défense, pour accroître son influence sur les décideurs actuels, les dirigeants éventuels et le budget. Tant que la direction du Parti pourra assurer une

---

[32] « PLA chief accepts $47b Payout », *South China Morning Post*, 9 octobre 1998.

[33] Ellis Joffe, « The political angle - new phenomena in party-army relations », Larry Wortzel, éd., *The Chinese Armed Forces in the Twenty-first Century*, Carlisle (PA), Strategic Studies Institute, 1999.

certaine stabilité dans le pays, et elle semble en être capable, elle pourra éliminer l'opposition au sein des forces armées en augmentant le budget affecté à leur modernisation et en gardant une approche musclée à l'égard de Taïwan. Par conséquent, les tensions entre les milieux civils et militaires ne devraient pas constituer une menace grave pour la stabilité de la Chine dans les années 2001 à 2006. La suprématie du PCC ne risque pas réellement d'être menacée par les forces armées.

Taïwan

Les tensions de l'autre côté du détroit de Taïwan ont beaucoup fluctué ces dernières années. Elles ont augmenté lors de la parution du livre blanc de la Chine sur Taïwan et de l'élection de Chen Shui-bian à la présidence de la République de Chine (RC) en mars 2000, mais elles sont retournées à leur niveau antérieur lorsque Chen a adopté une politique plus modérée à l'égard de la Chine continentale. L'invasion de Taïwan et la grave instabilité nationale et régionale qui en résulterait ne sont pas pour demain, mais pas nécessairement pour les raisons qui sont habituellement invoquées. Les analystes occidentaux qui prétendent qu'une action militaire contre Taïwan est peu probable s'appuient généralement sur le fait que les forces armées de la RPC ne sont pas en mesure d'appuyer un blocus complet et une invasion, surtout si les États-Unis décident de s'impliquer en raison des ambiguïtés de la loi régissant les relations entre les États-Unis et Taïwan ou de la protection de Taïwan par un système américain de défense contre les missiles de théâtre. Mais si l'on examine les circonstances dans lesquelles la Chine a déjà utilisé la force, on pourrait croire que cet argument est erroné. La RPC a habituellement recours à l'armée même lorsque l'équilibre des forces ne lui est pas favorable pour avoir un effet de surprise et ébranler psychologiquement ou politiquement son adversaire afin de le persuader d'accepter un nouveau *statu quo*. Elle a également utilisé la manière forte pour déclencher une crise dans le but de connaître les intentions de l'ennemi, d'ébranler sa détermination ou de causer des problèmes entre l'ennemi et ses alliés[34]. Ce n'est pas parce que l' équilibre des forces militaires ne lui est pas favorable que la Chine ne tentera pas d'attaquer.

Des indications portent à croire qu'au moins certains dirigeants chinois privilégient une attaque. Selon des sources à Hong Kong, le bellicisme s'accroît depuis le début de l'an 2000, à mesure que les possibilités d'une réunification pacifique semblent diminuer et que l'indépendance *de facto* de Taïwan se confirme. Des pressions croissantes sont exercées sur Jiang Zemin pour qu'il autorise des mesures militaires. Les généraux de l'APL participent aux discussions du Politburo, et un délai de cinq à sept ans aurait été fixé pour la réunification. Les médias chinois ont signalé d'importants préparatifs militaires et les éditorialistes des grands journaux comme le *Quotidien du Peuple* et le *Quotidien de libération du Peuple* ont parlé d'une impatience accrue à l'égard de Taïwan et d'un sentiment de plus en plus généralisé que le recours à la force pourrait être inévitable[35]. Les médias à Hong Kong ont récemment affirmé que les leaders de l'APL préconisent actuellement une stratégie conforme aux méthodes habituelles de la Chine, qui tient compte des succès remportés par l'OTAN au Kosovo, c'est-à-dire une campagne rapide de frappes aériennes chirurgicales et d'attaques au missile balistique à courte portée pour

[34] Mark Burles et Abram N. Shulsky, *Patterns in China's Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings*, Santa Monica, Rand, 2000.

[35] Consultez notamment « PRC Shows 1st Signs of Impatience With Taiwan's Chen », Agence France Presse, FBIS 2000-04-07.

détruire les installations militaires et l'infrastructure civile de manière à obliger la RC à accepter la réunification aux conditions imposées par la Chine[36]. Ce plan est intéressant pour plusieurs raisons. La Chine a un net avantage sur Taïwan dans le secteur des missiles balistiques. Sa marine n'est pas en mesure de faire un blocus prolongé et nous ignorons comment son armée réussirait si elle procédait à une invasion massive. De plus, les planificateurs militaires chinois croient que les États-Unis seraient moins susceptibles de déclencher des hostilités s'il n'y avait pas d'occupation militaire complète.

Même si certains faits passés ou récents nous portent à croire que la Chine est prête à recourir à la force, des facteurs plus importants limiteront probablement ses actions militaires pendant les années 2001 à 2006. Depuis les années 80, les principaux conseillers stratégiques chinois s'appuient sur un modèle axé sur la notion de pouvoir national global (*zonghe guoli*) alliant les pouvoirs diplomatique, militaire et économique[37]. La Chine a un objectif général, celui de devenir une grande puissance d'envergure moyenne d'ici 2050. Le développement économique et industriel est essentiel à la réalisation de cet objectif, et cela implique la poursuite de la réforme économique et, dans la mesure du possible, le maintien de bonnes relations avec les pays voisins et les États-Unis. Une attaque contre Taïwan aurait de graves répercussions politiques et économiques et menacerait les investissements étrangers et l'accès aux marchés[38]. À tout le moins, le flux des investissements provenant de Taïwan, un des investisseurs les plus importants en Chine dans les années 90, se tarirait certainement. Les planificateurs chinois conviennent qu'il ne saurait y avoir d'armée moderne puissante sans une économie moderne forte[39]. Un rapport récent du Pentagone conclut que Pékin ne risque guère d'entreprendre une importante action militaire contre Taïwan au cours des dix prochaines années. Elle risquerait de compromettre son développement économique et sa situation politique si elle déclenchait un conflit militaire contre Taïwan[40]. Pékin dispose de moyens autres qu'une attaque militaire pour exercer des pressions sur Taipei; la RPC peut influer sur les entreprises taïwanaises qui mènent des activités sur le continent et procéder à toute une gamme d'autres démonstrations de force[41].

Plusieurs facteurs pourraient modifier cette évaluation. Si les dirigeants chinois estimaient ne pas pouvoir régler le problème taïwanais, ils pourraient se sentir obligés d'intervenir militairement. De plus, Taïwan pourrait prendre des mesures pour affirmer son indépendance *de jure* ou *de facto*, peut-être en raison de sa situation politique. L'équilibre des pouvoirs militaires dans la région du détroit de Taïwan

---

[36] « Dual edge to liberation timetable », *South China Morning Post*, 1er mars 2000.

[37] Pour une description de ce modèle, consultez Huang Shuofeng, *Zonghe guoli lun* (Pouvoir à l'échelle nationale), Pékin, Zhongguo shehui kexue chubanshe, 1992.

[38] Selon les médias de Hong Kong, des équipes de conseillers examinent déjà les répercussions d'un embargo contre la Chine et les raisons juridiques pour justifier le recours à la force. « Dual edge to 'liberation' timetable », *South China Morning Post*, 1er mars 2000.

[39] Consultez les extraits de Huang Shuofeng, *Guojia shengshuai lun* (Théorie sur l'essor et la chute des nations), Changsha Hunan Renmin, 1996, Michael Pillsbury, éd., *China Debates the Future Security Environment*, Washington, National Defense University, 2000.

[40] *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, U.S. Department of Defense, 2000.

[41] Stratfor Intelligence, « China Targets Taiwan's Wallet », (http://www.stratfor.com/asia/commentary/0006270117.htm consulté le 20 juin).

pourrait également être perçu autrement. La Chine tente de mieux démontrer sa puissance militaire. Si les planificateurs estiment que les États-Unis essaient de miner cet effort, par exemple en transférant des technologies sophistiquées s'appliquant aux missiles antimissiles balistiques ou en mettant en place un système de défense contre les missiles de théâtre, les risques d'attaque pourraient augmenter. Par contre, certains facteurs en Chine pourraient modifier ces risques. Nous avons déjà mentionné que Jiang Zemin souhaite passer à l'histoire en réglant la question taïwanaise. Si les troubles intérieurs s'aggravaient considérablement au cours des dix prochaines années, les leaders chinois pourraient décider d'envahir Taïwan pour unifier la population ou du moins la distraire, ce qui est plus inquiétant encore. À l'heure actuelle en Chine, le recours à la force contre Taïwan reçoit l'appui de la population dans la mesure où l'intervention peut être rapide et relativement bénigne et ne pas déclencher de graves conflits avec les États-Unis. Si, comme prévu, la prochaine série de réformes économiques engendre d'autres mécontentements, si les revendications sont moins axées sur des questions économiques pressantes et si les manifestants s'unissent à d'autres groupes opposés au régime, alors les dirigeants seront fortement tentés d'envisager à nouveau une attaque contre Taïwan.

Comme nous l'avons déjà signalé, Taïwan pourrait devenir un sujet de dissension entre les dirigeants chinois. Les décisions sur cette question pourraient avoir des répercussions sur la stabilité en Chine. La stabilité augmentera si les deux camps réussissent à reprendre les négociations et à réduire les tensions en public, car les leaders pourront se concentrer sur les problèmes plus critiques comme la corruption et la réforme économique. Par contre, un enjeu important comme une invasion ou une guerre pourrait, s'il mène à une impasse ou une défaite, avoir de graves conséquences pour la légitimité des dirigeants. Même si la Chine réussissait à récupérer Taïwan par des moyens militaires, une telle intervention aurait d'importantes répercussions sur la poursuite de la réforme économique, sur les relations commerciales de la Chine à l'échelle internationale et sur les investissements étrangers.

Conclusions et conséquences pour le Canada

En somme, même si la situation se détériorera probablement au cours des prochaines années en raison de nombreux facteurs, les risques de graves troubles intérieurs en Chine à moyen terme (2001-2006) sont peu élevés. Les problèmes que présentent l'étape actuelle de la réforme économique et la situation nationale et internationale sont nombreux et complexes. Pendant les années 2001 à 2006, la Chine réussira probablement à maîtriser les facteurs susceptibles d'assurer une stabilité à l'échelle nationale, mais elle n'aura pas la situation aussi bien en main si ces facteurs se répercutent les uns sur les autres, si les problèmes économiques, politiques, ethniques ou religieux deviennent interreliés ou si le mécontentement face à l'économie devient tel que les dirigeants décident qu'ils doivent réagir face à Taïwan pour assurer leur survie. De plus, même si le Parti n'acceptera pas de bon gré une réforme politique importante, bon nombre des mesures qu'il prend pour consolider son pouvoir causeront de nouveaux problèmes susceptibles de miner le système politique actuel. Les conséquences seront graves si l'État ne réussit pas à réfréner l'instabilité. Le Canada ne pourra guère faire quoi que ce soit face à la situation, mais il sera touché de plusieurs façons. L'instabilité pourrait avoir d'importantes répercussions sur les échanges commerciaux et les investissements du Canada dans la région. Le nombre d'immigrants illégaux augmentera probablement de

façon marquée. Si les dirigeants chinois décident d'attaquer Taïwan, des pressions seront exercées sur le Canada pour qu'il appuie la politique de ses alliés américains, et peut-être une action militaire.

Les problèmes actuels de la Chine auront des répercussions sur le Canada même si les troubles intérieurs sont réfrénés. Les mesures de répression prises contre les minorités ethniques et les groupes religieux susciteront des tensions au pays entre ceux qui sont en faveur d'une stratégie d'engagement et ceux qui s'élèvent contre les violations des droits de la personne. Les normes de travail pourraient également déclencher des tensions. Si, comme cela semble être le cas, les dirigeants chinois ont l'intention de blâmer l'Occident pour les problèmes économiques de la Chine après son adhésion à l'OMC, alors les investissements canadiens dans ce pays pourraient devenir la cible d'attaques. Enfin, le rythme inégal auquel se développe la Chine continuera d'entraîner des migrations aux niveaux national et international, puisque les populations tentent de profiter des disparités économiques entre les diverses régions de la Chine même et entre la Chine et les autres pays. Même dans la meilleure hypothèse, l'émigration illégale vers le Canada et vers les États-Unis via le Canada augmentera au cours des prochaines années et il faudra déployer de vigoureux efforts préventifs à cet égard.

L'auteur de ce numéro, le professeur Michael Szonyi, est membre du département d'histoire à l'université de Toronto; son expertise dans la filière asiatique est reconnue internationalement.

COMMENTAIRE est publié régulièrement par la Direction des exigences, de l'analyse et de la production du SCRS. Si vous avez des questions sur la teneur du document, veuillez vous adresser au Directeur général de la Direction des exigences, de l'analyse et de la production à l'adresse suivante: C.P. 9732, succursale T, Ottawa (Ontario) K1G 4G4; ou par télécopieur au (613) 842-1312. Pour obtenir les numéros antérieurs de *Commentaire* sur internet : http://www.csis-scrs.gc.ca

ISSN 1192-277X
N° de catalogue JS73-1/79